COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 29.7.2019
COM(2019) 356 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

sull'applicazione, nel 2018, del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione

Indice

INTRODUZIONE 2
I. Programma per una maggiore trasparenza 2
II. Accesso ai documenti 7
1. Registri e siti Internet 8
2. Cooperazione con le altre istituzioni soggette al regolamento (CE) n. 1049/2001 9
3. Analisi delle domande di accesso 9
3.1. Numero di domande (cfr. allegato – tabelle 3 e 4) 9
3.2. Percentuale di domande per direzione generale/servizio della Commissione (cfr. allegato - tabella 5) 10
3.3. Categoria socioprofessionale dei richiedenti (allegato - tabella 6) 12
3.4. Origine geografica dei richiedenti (allegato - tabella 7) 14
4. Applicazione delle eccezioni al diritto d'accesso 15
4.1. Tipi di accesso forniti (allegato – tabelle 8 e 9) 15
4.2. Eccezioni al diritto di accesso invocate (allegato - tabella 10) 16
4.2.1. Fase iniziale 16
4.2.2. Fase di conferma 18
5. Denunce al Mediatore europeo 19
6. Controllo giurisdizionale 19
6.1. Corte di giustizia 19
6.2. Tribunale 20
6.2.1. Chiarimenti in merito a talune norme procedurali 21
6.2.2. Chiarimenti in merito a talune norme sostanziali 25
6.2.3. Chiarimenti sull'interazione del regolamento con altri strumenti 30
6.3. Cause pendenti 33
CONCLUSIONI 34

INTRODUZIONE

Nel 2018 la Commissione europea ha intrapreso passi importanti per garantire in maniera proattiva risultati fattivi in relazione al suo intenso impegno a favore di una maggiore trasparenza e responsabilità, al fine di accrescere la fiducia dei cittadini europei nei processi delle istituzioni dell'UE.

Un caposaldo nel contesto di tale sforzo è la promozione, da parte della Commissione europea, dell'esercizio effettivo, da parte dei cittadini, del loro diritto di accesso ai documenti detenuti dalle istituzioni dell'UE[1].

Tale diritto è sancito dall'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dall'articolo 15, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dal regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione[2].

L'articolo 17, paragrafo 1, di detto regolamento stabilisce che ciascuna istituzione deve pubblicare una relazione annuale sull'attuazione del regolamento riguardante l'anno precedente.

La presente relazione annuale per il 2018 riepiloga innanzitutto le iniziative di più ampio respiro in materia di trasparenza della Commissione europea (infra parte I). Successivamente la relazione individua le principali tendenze e caratteristiche delle domande di accesso ai documenti presentate nel quadro del regolamento (CE) n. 1049/2001, nonché le rispettive risposte dell'istituzione. La relazione esamina inoltre le sentenze pronunciate dagli organi giurisdizionali dell'Unione europea e le conclusioni del Mediatore europeo sull'attuazione del regolamento da parte della Commissione europea (infra parte II).

I. Programma per una maggiore trasparenza

Fortemente determinata nella sua volontà di avvicinare i cittadini al suo processo decisionale, la Commissione europea esplora costantemente nuovi metodi e misure per ottenere una maggiore trasparenza.

Nel 2018 la Commissione europea ha compiuto sforzi mirati per migliorare ulteriormente la trasparenza di tutte le sue attività principali, che spaziano dall'attività legislativa e dall'attuazione delle politiche ai contatti con le parti interessate e i lobbisti. Si riportano in appresso alcuni esempi illustrativi di tale sforzo diffuso.

Legiferare meglio

In linea con l'obiettivo di rendere più trasparente il lavoro delle istituzioni dell'UE e i suoi sforzi di lunga data per avvicinare il processo decisionale dell'UE ai cittadini, nel 2018 la

[1] Beneficiano del diritto d'accesso ai documenti i cittadini dell'UE e le persone che risiedono o hanno la sede sociale in uno Stato membro. Possono beneficiare di tale diritto anche i cittadini e le persone giuridiche di paesi terzi che non risiedono o non hanno la sede sociale in uno Stato membro.

[2] GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43 (in appresso denominato "regolamento (CE) n. 1049/2001").

Commissione europea ha contribuito attivamente allo sviluppo del *registro interistituzionale degli atti delegati* lanciato il 12 dicembre 2017[3].

L'istituzione ha inoltre appoggiato gli sforzi in corso destinati a rendere il processo legislativo più trasparente e accessibile attraverso, tra l'altro, miglioramenti a EUR-Lex e conformemente all'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" (come la banca dati congiunta sui fascicoli legislativi). Il portale "Di' la tua" della Commissione europea offre ai cittadini e alle parti interessate un punto di accesso unico basato sul web per conoscere le attività di formulazione delle politiche dell'istituzione e lasciare commenti, opinioni e altre informazioni.

Infine, la Commissione europea ha tracciato un *bilancio* delle sue politiche volte a legiferare meglio durante tutto il 2018. Le conclusioni di tale bilancio sono state presentate in una comunicazione dell'aprile 2019, che ha individuato i settori da migliorare ulteriormente[4].

Il nuovo regolamento sulla protezione dei dati per le istituzioni e gli organi dell'UE

Nel 2018, la trasparenza è stata ulteriormente elevata a principio guida nell'ambito delle nuove norme sulla protezione dei dati per le istituzioni e gli organi dell'UE.

L'adozione del regolamento (UE) 2018/1725[5] rappresenta un ulteriore fondamentale passo in avanti nello sviluppo di un quadro globale dell'UE che garantisca la trasparenza.

Il regolamento (UE) 2018/1725, entrato in vigore l'11 dicembre 2018, comprende un'intera sezione dedicata alla trasparenza. In questo quadro, la trasparenza impone alle istituzioni e gli organi dell'UE di trattare i dati personali in modo trasparente, fornendo informazioni e comunicazioni relative al trattamento di dati personali agli interessati in forma concisa, trasparente, intelligibile e facilmente accessibile.

Il nuovo regolamento rafforza notevolmente i diritti delle persone fisiche nella loro veste di interessati. Ai sensi delle norme ivi stabilite, le istituzioni e gli organi dell'UE non solo devono garantire il rispetto del principio di trasparenza, ma devono altresì dimostrare tale conformità.

Il nuovo codice di condotta per i membri della Commissione europea

Nel 2018 la Commissione europea ha formalmente adottato un nuovo codice di condotta per i suoi membri[6]. Il nuovo codice è entrato in vigore il 1° febbraio 2018 e sostituisce il precedente codice di condotta dei commissari del 20 aprile 2011.

---

[3] In seguito al consenso raggiunto dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione sull'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" il 15 marzo 2016.

[4] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: "Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno", COM(2019) 178 disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf

[5] Regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE (GU L 295 del 21.11.2018, pag. 39, in appresso: "regolamento (UE) 2018/1725").

Tale codice contiene caratteristiche concepite per aumentare la trasparenza nei confronti dei commissari in settori specifici. Il codice prevede *norme specifiche concernenti* le *riunioni esterne dei commissari*. Di conseguenza[7], i commissari e i componenti dei rispettivi gabinetti incontrano solo le organizzazioni o i liberi professionisti iscritti nel registro per la trasparenza[8]. Inoltre, lo svolgimento di tali riunioni deve essere reso pubblico[9].

Il nuovo codice introduce inoltre una nuova disposizione in base alla quale la Commissione europea pubblicherà ogni due mesi *una sintesi delle spese di missione di ciascun membro*[10]. La prima pubblicazione di questo tipo è avvenuta alla fine del mese di febbraio 2018 e da allora le spese di missione di ciascun commissario sono state pubblicate proattivamente ogni due mesi.

Inoltre, e in linea con i requisiti del nuovo codice di condotta, le *nuove dichiarazioni di interessi* di tutti i commissari sono ora pubblicate contemporaneamente in formato PDF firmato sul rispettivo sito web di ciascun commissario e in versione atta alla lettura automatica sul portale Europa[11].

Infine, in uno spirito di trasparenza e responsabilità, la Commissione europea si è impegnata a pubblicare *relazioni annuali* sull'applicazione del nuovo codice di condotta.

Da un punto di vista più generale, la trasparenza relativa all'etica dei commissari e degli ex commissari è garantita da una *pagina Internet dedicata sul portale Europa*[12].

Il registro per la trasparenza

Le iscrizioni nel registro per la trasparenza hanno continuato a crescere costantemente fino a contare nel dicembre 2018 oltre 11 900 soggetti (5 000 in più rispetto all'inizio del mandato del Presidente Juncker, 2 762 dei quali registrati nel corso dell'anno[13]). Tutti gli iscritti hanno aderito al codice di condotta comune, dall'inizio del mandato della Commissione Juncker.

Nel 2018 gli sforzi destinati a migliorare la qualità complessiva dei dati contenuti nel registro per la trasparenza si sono intensificati e hanno prodotto risultati tangibili. È stata aggiunta una nuova funzionalità che fornisce automaticamente l'elenco di tutte le riunioni che i soggetti iscritti hanno tenuto con commissari, membri del loro gabinetto o direttori

---

[6] Decisione della Commissione, del 31 gennaio 2018, relativa a un codice di condotta per i membri della Commissione europea, C(2018) 700 final (GU C 65 del 21.2.2018, pag. 7); in appresso "il codice di condotta per i membri della Commissione europea".

[7] Articolo 7, paragrafo 1, del codice di condotta per i membri della Commissione europea.

[8] Istituito ai sensi dell'accordo interistituzionale in materia tra il Parlamento europeo e la Commissione del 16 aprile 2014.

[9] Articolo 7, paragrafo 2, del codice di condotta per i membri della Commissione europea. (Tale pubblicazione deve avvenire conformemente alla decisione della Commissione, del 25 novembre 2014, relativa alla pubblicazione delle informazioni riguardanti le riunioni tra i membri della Commissione e le organizzazioni o i liberi professionisti).

[10] Articolo 6, paragrafo 2, del codice di condotta per i membri della Commissione europea.

[11] https://ec.europa.eu/info/files/machine-readable-versions-all-declarations-interests_it.

[12] https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_it.

[13] http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2018_en.pdf

generali dal mese di dicembre 2014. Sono state svolte diverse attività di formazione interna e di comunicazione esterna destinate a sensibilizzare l'opinione pubblica sul registro per la trasparenza e a promuoverne l'uso.

Sono proseguite le discussioni tra le tre istituzioni in merito alla proposta della Commissione europea di accordo interistituzionale volto a rendere obbligatorio il registro per la trasparenza.

Non è stato tuttavia raggiunto alcun accordo sul fatto che le riunioni tra i decisori e i rappresentanti di interessi siano subordinate all'iscrizione nel registro per la trasparenza, un aspetto considerato fondamentale dalla Commissione. Di conseguenza, l'istituzione ha invitato il Parlamento europeo e il Consiglio a valutare le possibili opzioni che consentano loro di applicare la norma secondo la quale non può avvenire alcuna riunione senza la preventiva iscrizione nel registro.

Trasparenza sulla questione UE-Brexit

Nel 2018 la Commissione europea ha continuato a mantenere l'impegno di garantire la massima apertura in relazione ai negoziati senza precedenti concernenti il recesso del Regno Unito dall'UE[14].

Il livello senza precedenti di trasparenza raggiunto dalla Commissione europea è stato tale da essere elogiato dal Mediatore europeo al termine della sua iniziativa strategica, durata due anni, sui negoziati concernenti il recesso del Regno Unito dall'Unione europea. Il Mediatore europeo ha concluso che, oltre alle buone pratiche amministrative, l'elevato livello di trasparenza ha aumentato la legittimità dei negoziatori dell'UE e contribuito a mantenere l'unità dell'Unione europea[15].

Complessivamente, dal 2017 al 2018, la Commissione europea ha pubblicato proattivamente sul proprio sito web *più di 100 documenti di negoziazione* al fine di garantire il controllo pubblico e l'inclusività delle opinioni delle parti interessate. Tali documenti hanno registrato i progressi nei negoziati e consentito al pubblico di seguire le versioni dei documenti nelle loro evoluzioni.

Riflettendo su questo sforzo senza precedenti, il capo negoziatore della Commissione europea, M. Barnier, ha riconosciuto che tale trasparenza era dovuta nei confronti dei cittadini, delle imprese, delle regioni e di tutti coloro interessati dalla decisione del Regno Unito di lasciare l'UE e costituiva l'aspetto chiave per definire posizioni chiare, forti e unitarie con i 27 Stati membri e il Parlamento.

Ulteriore trasparenza: progetti pilota e iniziative

Nel 2018 la Commissione europea ha esaminato ulteriori progetti pilota innovativi destinati ad aumentare la trasparenza. Ad esempio, nell'aprile 2018, la *direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare* della Commissione europea ha lanciato un progetto pilota che mira ad aumentare la trasparenza delle proprie attività. Nel quadro di tale progetto vengono pubblicati online documenti elettronici su pesticidi e biocidi,

[14] Conformemente agli orientamenti del Consiglio europeo.
[15] Nota conclusiva sull'iniziativa strategica con la Commissione europea sui negoziati sul recesso del Regno Unito dall'UE, https://www.ombudsman.europa.eu/it/correspondence/en/109825 (in inglese).

divulgati (integralmente o parzialmente) a seguito di una richiesta a norma del regolamento (CE) n. 1049/2001. Di conseguenza, tali documenti non vengono più inviati fisicamente ai singoli richiedenti che ne fanno richiesta, i quali ricevono invece un collegamento ipertestuale a una pagina web.

Tale pagina web, creata appositamente per la pubblicazione di documenti divulgati a norma del regolamento (CE) n. 1049/2001, è accessibile a tutti[16], rendendo così disponibili istantaneamente al pubblico e al richiedente i documenti divulgati.

Il progetto pilota dovrebbe continuare anche nella prima metà del 2019.

Nel 2018 la trasparenza e il coinvolgimento del pubblico sono rimasti aspetti essenziali nel contesto della *politica commerciale* al fine di garantire la democrazia, la fiducia del pubblico e la responsabilità. Nel contesto dell'impegno della Commissione europea alla trasparenza, assunto nella nuova strategia commerciale dell'UE "Commercio per tutti", nel 2018 la Commissione europea ha continuato a pubblicare su un sito web dedicato i testi negoziali nonché le relazioni sull'ultimo ciclo di negoziati relativi agli accordi commerciali in vigore nell'UE e i negoziati commerciali in corso con i paesi terzi[17].

Un altro aspetto importante di sensibilizzazione della società civile è il cosiddetto processo di "valutazione dell'impatto sulla sostenibilità". Questo strumento specifico per il commercio è stato sviluppato con l'obiettivo di sostenere i negoziati commerciali. È gestito da consulenti esterni indipendenti che forniscono analisi dei potenziali effetti economici, sociali, ambientali e sui diritti umani dei potenziali accordi commerciali. La valutazione dell'impatto sulla sostenibilità è un'attività altamente partecipativa.

Inoltre, nel 2018 la Commissione europea ha continuato a organizzare iniziative e azioni nel quadro del programma "*L'Europa per i cittadini*". Questo programma per il periodo 2014-2020 è uno strumento importante destinato a incoraggiare i cittadini dell'UE a essere meglio informati, partecipare al dibattito e svolgere un ruolo più forte nello sviluppo dell'UE.

Inoltre, il 12 dicembre 2018 la proposta della Commissione europea di rivedere l'*Iniziativa dei cittadini europei* ha ricevuto l'accordo politico del Parlamento europeo e del Consiglio. L'iniziativa dei cittadini europei, priorità politica della Commissione Juncker, costituisce un modo unico e innovativo per consentire ai cittadini di plasmare l'Europa, invitando la Commissione europea a presentare una proposta legislativa una volta che viene raccolto un milione di firme. L'iniziativa dei cittadini europei riformata sarà più semplice da utilizzare, in maniera da promuovere una maggiore partecipazione democratica a livello di Unione europea.

In conclusione, nel 2018 la Commissione europea ha continuato a pubblicare un'ampia gamma di informazioni e documenti in maniera proattiva e di facile fruizione da parte del pubblico. Allo stesso tempo, l'istituzione ha costantemente cercato di studiare strumenti nuovi concepiti per promuovere ulteriormente la trasparenza delle sue attività complessive e coinvolgere i cittadini nel processo democratico. Le iniziative di cui sopra costituiscono soltanto alcuni esempi illustrativi degli sforzi profusi dall'istituzione per promuovere la trasparenza nel senso più ampio del termine.

[16] Cfr. https://webgate.ec.europa.eu/dyna/extdoc/.
[17] Cfr. http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395.

II. Accesso ai documenti

Nel 2018 il diritto all'accesso ai documenti, stabilito dall'articolo 15, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dal regolamento 1049/2001, ha continuato ad essere uno dei capisaldi del programma della Commissione europea per la trasparenza.

Il diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni è legato alla natura democratica di tali istituzioni[18]. Il regolamento (CE) n. 1049/2001 rispecchia l'intenzione espressa nell'articolo 1, secondo comma, del trattato UE di segnare una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano adottate nel modo più trasparente possibile e più vicino possibile ai cittadini[19]. Questo obiettivo è ribadito nell'articolo 10 del trattato UE.

In questo contesto, nel 2018 la Commissione europea ha consentito l'accesso a un'ampia gamma di documenti in suo possesso, a seguito di richieste specifiche presentate a norma del regolamento. Tale accesso ha integrato la pubblicazione proattiva dell'istituzione di una grande quantità di informazioni e documentazione sui suoi vari registri e sulle sue pagine web.

La presente relazione illustra le modalità di attuazione del regolamento da parte della Commissione europea nel 2018 e si basa sui dati statistici riassunti nell'allegato[20].

Le statistiche riguardano il numero di domande ricevute e il numero di risposte fornite nel 2018. Forniscono inoltre dati più precisi per quanto concerne le statistiche per gli anni precedenti, in seguito a successive e regolari correzioni della codifica[21].

Come negli anni precedenti, le statistiche non riguardano il numero di documenti richiesti o (parzialmente) divulgati, poiché tali numeri erano molto più elevati. Anche se i richiedenti possono chiedere di accedere a un singolo documento, più di frequente chiedono di accedere a un gran numero di documenti, o, addirittura, a fascicoli interi relativi a una procedura o a un argomento specifici.

In sintesi, dalle statistiche emerge che i documenti richiesti sono stati integralmente o parzialmente divulgati per oltre l'80 % dei 6 912 casi già nella fase iniziale e che è stato concesso un più ampio o, addirittura, integrale accesso per quasi il 41 % dei 288 casi esaminati durante la fase di conferma. I dati non solo confermano lo spirito di apertura della Commissione europea, ma anche l'importanza del diritto di accesso ai documenti nel contesto della politica generale di trasparenza dell'istituzione.

Risorse

All'interno della Commissione europea, il trattamento delle domande di accesso iniziale ai documenti è effettuato su base decentrata dai vari servizi e direzioni generali della

[18] Cfr. il secondo considerando del preambolo del regolamento (CE) n. 1049/2001.
[19] Cfr. il primo considerando del preambolo del regolamento (CE) n. 1049/2001.
[20] Salvo diversa indicazione, le statistiche presentate nella relazione sono basate su cifre estratte dalle applicazioni informatiche della Commissione europea il 31 dicembre 2018, aggiornate a seguito di successive correzioni. Nella parte discorsiva della relazione le percentuali sono arrotondate alla prima cifra decimale.
[21] Per questo motivo, le cifre fornite nella presente relazione e in quelle precedenti potrebbero differire leggermente.

Commissione. Ogni direzione generale e servizio nomina almeno un esperto legale, incaricato di questo compito, che funge da "coordinatore dell'accesso ai documenti".

A seconda delle dimensioni del servizio e del numero di domande ricevute, i "coordinatori dell'accesso ai documenti" sono di solito coadiuvati da personale di sostegno e sono incaricati del coordinamento delle bozze di risposta con le unità responsabili dei relativi ambiti strategici.

Le domande di conferma sono trattate dal segretariato generale, per garantire un esame amministrativo indipendente della risposta data nella fase iniziale.

Un gruppo specifico all'interno dell'unità del segretariato generale per la Trasparenza, la gestione dei documenti e l'accesso ai documenti è dedicato esclusivamente al compito di assicurare il coordinamento e l'attuazione uniforme delle modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001. È composto da diversi incaricati del trattamento e da personale amministrativo di sostegno. Oltre ad avere la responsabilità di esaminare le risposte iniziali, l'unità fornisce orientamento orizzontale, formazione e consulenza a tutti i servizi e a tutte le direzioni generali della Commissione europea per quanto concerne l'attuazione del regolamento. Gestisce inoltre il sistema informatico di tutta la Commissione europea per il trattamento delle domande di accesso ai documenti, iniziali e di conferma, che è attualmente in fase di ammodernamento.

Il numero delle nuove domande di accesso ai documenti, in crescita costante dall'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1049/2001, e l'esigenza di maggiore trasparenza nell'ambito dell'accesso del pubblico ai documenti sottolineano la necessità di destinare alla Commissione europea risorse umane e informatiche sufficienti per garantire l'efficienza del trattamento delle domande di accesso ai documenti e conseguire i migliori risultati per i cittadini.

1. REGISTRI E SITI INTERNET

Nel 2018 al registro dei documenti della Commissione sono stati aggiunti 19 582 documenti nuovi[22] (cfr. allegato - tabella 1), che rientravano nelle categorie C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC o SWD[23].

Nel 2018, il sito web "Accesso ai documenti" sul portale *Europa*[24] ha registrato 6 458 visitatori e 8 652 pagine visionate (cfr. allegato – tabella 2)[25].

Entrambe le piattaforme continuano a essere utili strumenti di ricerca che consentono una maggiore e più attiva partecipazione dei cittadini al processo decisionale della Commissione europea, nonché la promozione della politica in materia di accesso ai documenti.

[22] Una cifra analoga a quella del 2016 (18 523).

[23] C: atti autonomi della Commissione; COM: proposte legislative della Commissione e altri documenti trasmessi ad altre istituzioni, con i relativi documenti preparatori; JOIN: atti adottati congiuntamente dalla Commissione e dall'alto rappresentante; OJ: ordini del giorno delle riunioni della Commissione; PV: verbali delle riunioni della Commissione; SEC: documenti della Commissione non classificabili nelle altre serie; SWD: documenti di lavoro dei servizi della Commissione.

[24] Accesso ai documenti: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

[25] Tali dati derivano dall'uso nel 2018 di un nuovo algoritmo che fornisce statistiche più precise. Di conseguenza non sono paragonabili a quelli per gli anni precedenti.

2. COOPERAZIONE CON LE ALTRE ISTITUZIONI SOGGETTE AL REGOLAMENTO (CE) N. 1049/2001

L'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1049/2001 prevede che le istituzioni mettano a punto le buone prassi amministrative al fine di facilitare l'esercizio del diritto di accesso garantito dal regolamento. L'articolo 15, paragrafo 2, impone inoltre la creazione di un comitato interistituzionale per esaminare le migliori prassi, affrontare eventuali divergenze e discutere i futuri sviluppi dell'accesso del pubblico ai documenti.

In conformità con le summenzionate disposizioni, nel 2018 il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea hanno continuato a tenere periodiche riunioni tecniche a livello amministrativo. Nel contesto di tali riunioni, le istituzioni condividono esperienze, sviluppano le migliori prassi e assicurano l'applicazione coerente del regolamento (CE) n. 1049/2001 alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

3. ANALISI DELLE DOMANDE DI ACCESSO

3.1. Numero di domande (cfr. allegato – tabelle 3 e 4)

Come illustrato dal grafico sottostante, nel 2018 le **domande iniziali** sono state **6 912**. Tale cifra rispecchia un notevole aumento di circa il 9,5 % rispetto al 2017 e di quasi il 10 % rispetto al 2014[26]. La Commissione europea ha emesso 7 257 risposte iniziali rispetto alle 6 716 del 2017, facendo registrare un aumento di quasi il 7,5 %.

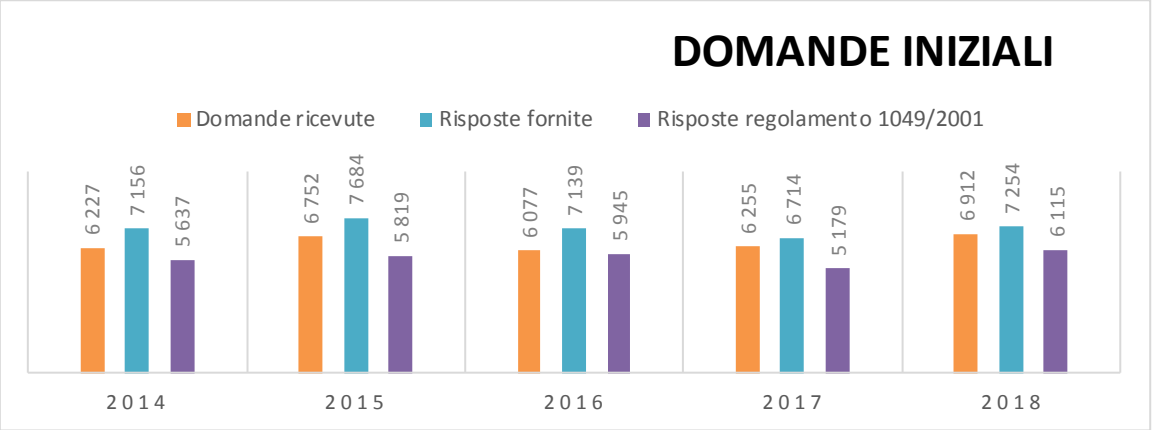
Tra le risposte iniziali, 6 117 sono state fornite ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 (rispetto a 5 181 nel 2017). Tale numero rappresenta un aumento pari a circa il 15,3 % in un anno.

È importante sottolineare che una singola domanda può riguardare diversi documenti e generare quindi diverse risposte distinte. Per contro, in alcuni casi diverse domande possono essere raggruppate e generare solo un'unica risposta. Il numero di "risposte fornite", come estratto dalla banca dati, comprende tutti i tipi di seguito forniti dalla Commissione europea, che spaziano da:

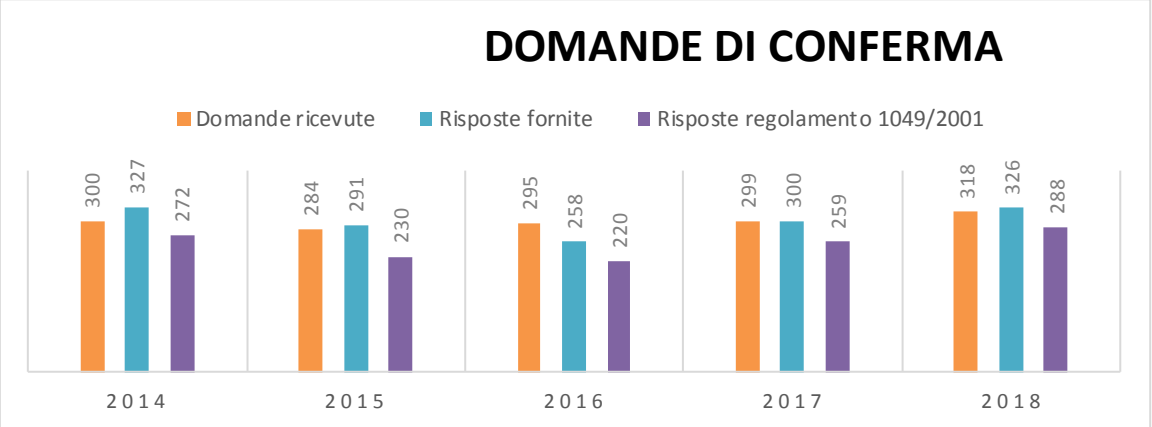
- risposte fornite ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 (anche nei casi in cui non si detengono documenti); a
- risposte fornite a norma di altri quadri giuridici (in ragione del contenuto della domanda o dello status del richiedente[27], ecc.); o persino
- archiviazioni a seguito della mancata presentazione da parte dei richiedenti dei chiarimenti richiesti o del mancato rispetto delle prescrizioni procedurali.

[26] Nel 2017 il numero di domande iniziali era pari a 6 255, mentre nel 2014 era pari a 6 227 (dati estratti dalle precedenti relazioni annuali).

[27] Ad esempio, risposte fornite nell'ambito del principio di leale cooperazione con gli Stati membri o altre istituzioni; o risposte sulla base del Codice di buona condotta amministrativa, ecc.



Per quanto concerne le **domande di conferma** che richiedono il riesame, da parte della Commissione europea, del rifiuto iniziale totale o parziale, il numero di domande è stato pari a **318**, con un aumento di quasi il 4,4 % rispetto al 2017. I dati confermano la tendenza costantemente in crescita osservata dal 2016. Il numero di risposte di conferma fornite ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 è aumentato in maniera significativa di circa il 10 %, passando da 259 nel 2017 a 288 nel 2018[28]. L'aumento di tali risposte dal 2014 è tuttavia pari a circa il 5,6 %, come illustrato dal grafico che segue.



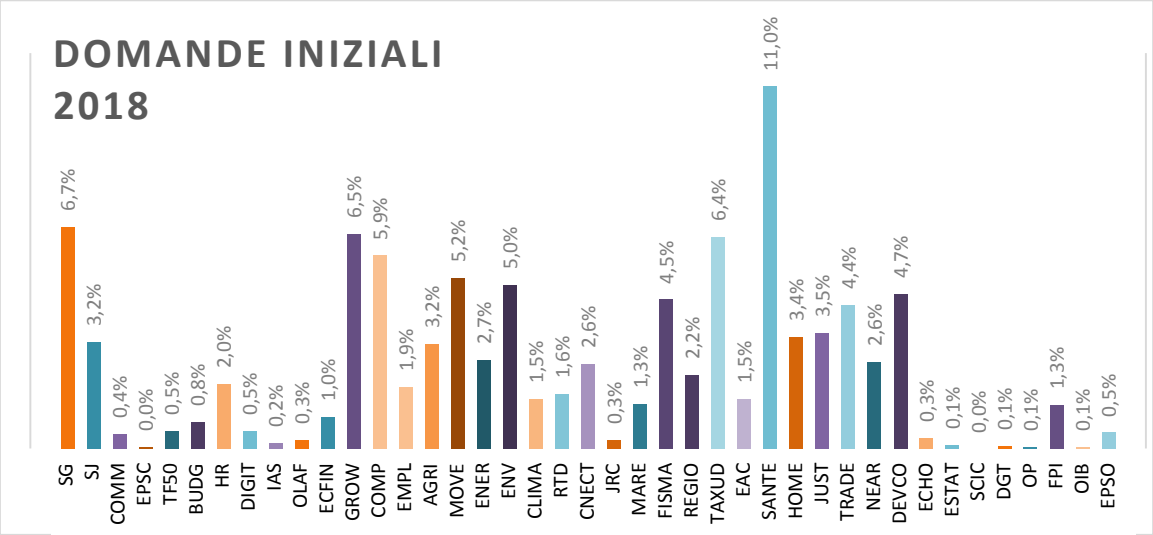
3.2. Percentuale di domande per direzione generale/servizio della Commissione (cfr. allegato - tabella 5)

Nel 2018 la direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare [29] ha ricevuto la percentuale più alta di **domande iniziali** (11 %), seguita dal segretariato generale (6,7 %)[30] e dalla direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI[31] (6,5 %).

[28] *Ibidem.*
[29] Denominata "SANTE" nei due grafici che seguono.
[30] Denominato "SG" nei due grafici che seguono.
[31] Denominata "GROW" nei due grafici che seguono.

La direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale[32] (6,4 %), la direzione generale della Concorrenza[33] (5,9 %), e la direzione generale della Mobilità e dei trasporti[34] (5,2 %) sono stati gli unici altri servizi a ricevere individualmente più del 5 % di tutte le domande iniziali.

I rimanenti servizi della Commissione rappresentano rispettivamente il 5 %, o una quota inferiore, di tutte le domande iniziali.

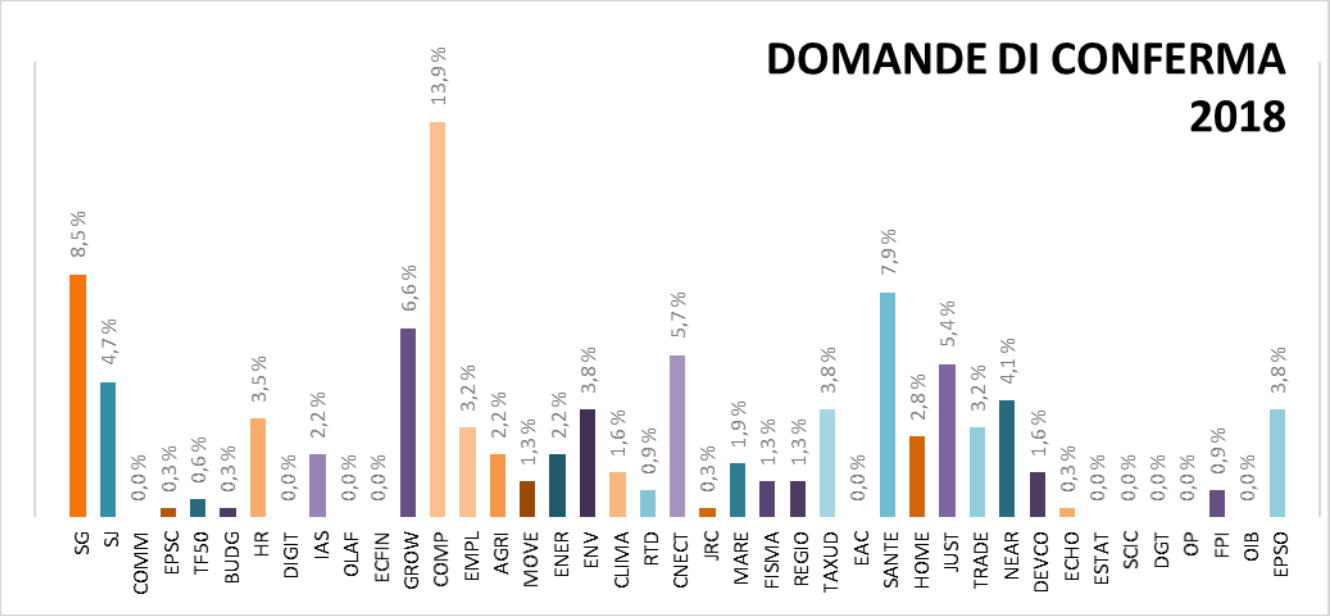


Per quanto concerne le **domande di conferma** ricevute dal segretariato generale, la percentuale più elevata ha riguardato le risposte iniziali fornite dalla direzione generale della Concorrenza (13,8 % rispetto al 19,7 % nel 2017), seguita dal segretariato generale (quasi l'8,5 %) e dalla direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare (quasi il 7,9 %).

Le risposte iniziali di tre altri servizi della Commissione europea sono state oggetto di più del 5 % di tutte le domande di conferma ciascuno (la direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI, la direzione generale delle Reti di comunicazione, dei contenuti e delle tecnologie[35] e la direzione generale della Giustizia e dei consumatori[36]).

Le risposte iniziali fornite dai restanti servizi della Commissione europea rappresentano meno del 5 % delle domande di riesame di conferma ciascuno.

[32] Denominata "TAXUD" nei due grafici che seguono.
[33] Denominata "COMP" nei due grafici che seguono.
[34] Denominata "MOVE" nei due grafici che seguono.
[35] Denominata "CNECT" nei due grafici che seguono.
[36] Denominata "JUST" nei due grafici che seguono.



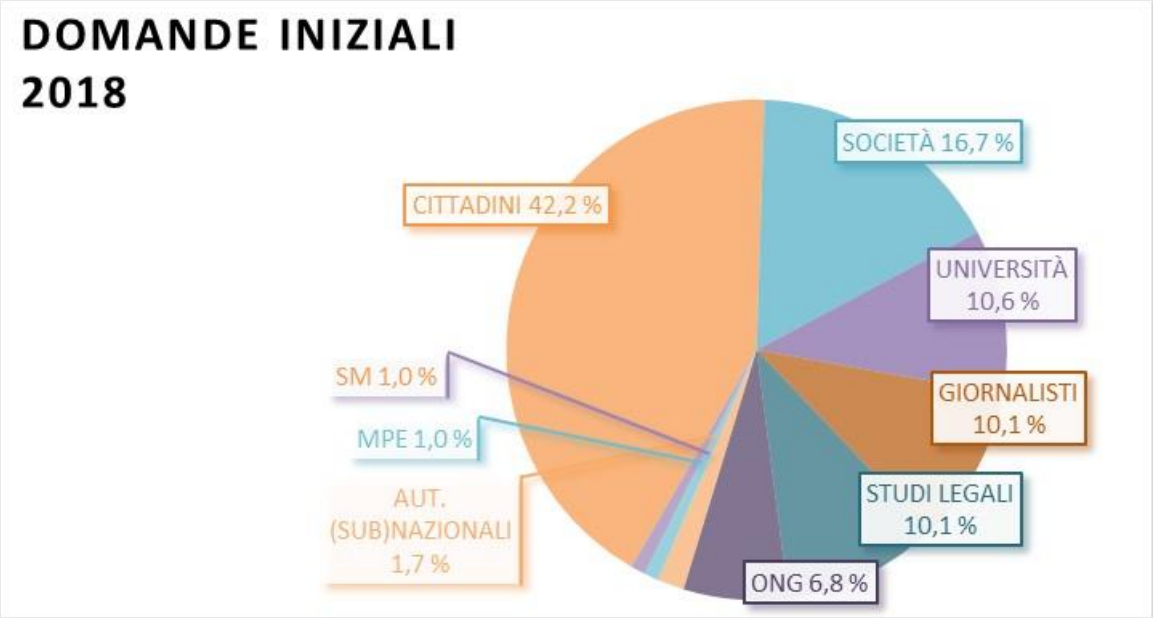
3.3. Categoria socioprofessionale dei richiedenti (allegato - tabella 6)

Nel modulo di domanda del portale Europa i richiedenti possono indicare la loro categoria socioprofessionale selezionando una delle nove categorie seguenti: cittadini, istituti universitari, avvocati, giornalisti, organizzazioni non governative, società, eurodeputati, autorità subnazionali o degli Stati membri[37]. Per ragioni statistiche la categoria "cittadini" raggruppa sia i richiedenti che hanno indicato la categoria "cittadini" sia i richiedenti che non hanno selezionato alcuna categoria socioeconomica.

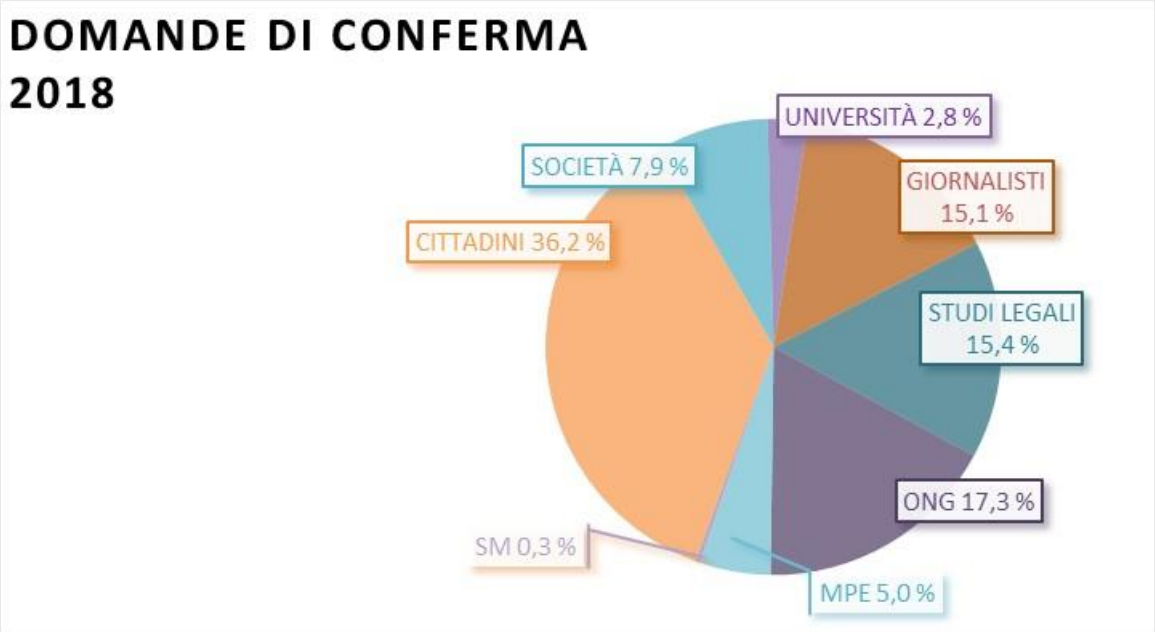
Nel 2018 la maggior parte delle **domande iniziali** è pervenuta, come negli anni precedenti, dai *cittadini*. Infatti, tale categoria di richiedenti ha presentato circa il 42,2 % delle domande.

Il secondo posto tra i richiedenti più prolifici non è stato più occupato dagli *istituti universitari* come nel 2017, bensì dalle *società* che rappresentano quasi il 16,7 % delle domande iniziali. Gli istituti universitari sono stati relegati al terzo posto (con circa il 10,6 %), tallonati dagli *studi legali* e dai *giornalisti* (con circa il 10,1 % per ciascuna categoria).

[37] Quest'ultima è una nuova categoria introdotta nel 2018 per rispecchiare il fatto che le autorità nazionali degli Stati membri hanno la facoltà di presentare domande di accesso ai documenti nel quadro del regolamento (CE) n. 1049/2001.



La maggioranza delle **domande di conferma** nel 2018 è pervenuta da *cittadini*, che hanno rappresentato quasi il 36,2 % di tali domande (rispetto al 24,7 % nel 2017). Le *organizzazioni non governative* hanno raggiunto la seconda posizione, presentando un numero elevato di domande di conferma, che ha rappresentato non meno del 17,3 % nel 2018 (rispetto al 13,2 % nel 2017). La terza posizione è occupata dagli *studi legali* che hanno presentato più del 15,4 % delle domande di conferma. Anche i *giornalisti* hanno fatto registrare un aumento notevole delle loro domande di conferma, che li ha fatti diventare la quarta categoria più attiva nel 2018, con il 15,1 % delle domande di conferma (rispetto al 7,2 % nel 2017). Seguono, a distanza, le *società* (che rappresentano quasi il 7,9 % di tali domande), i *deputati del Parlamento europeo* (5 %), gli *istituti universitari e gruppi di riflessione* (2,8 %) e gli *Stati membri* (0,3 %).



3.4. Origine geografica dei richiedenti (allegato - tabella 7)

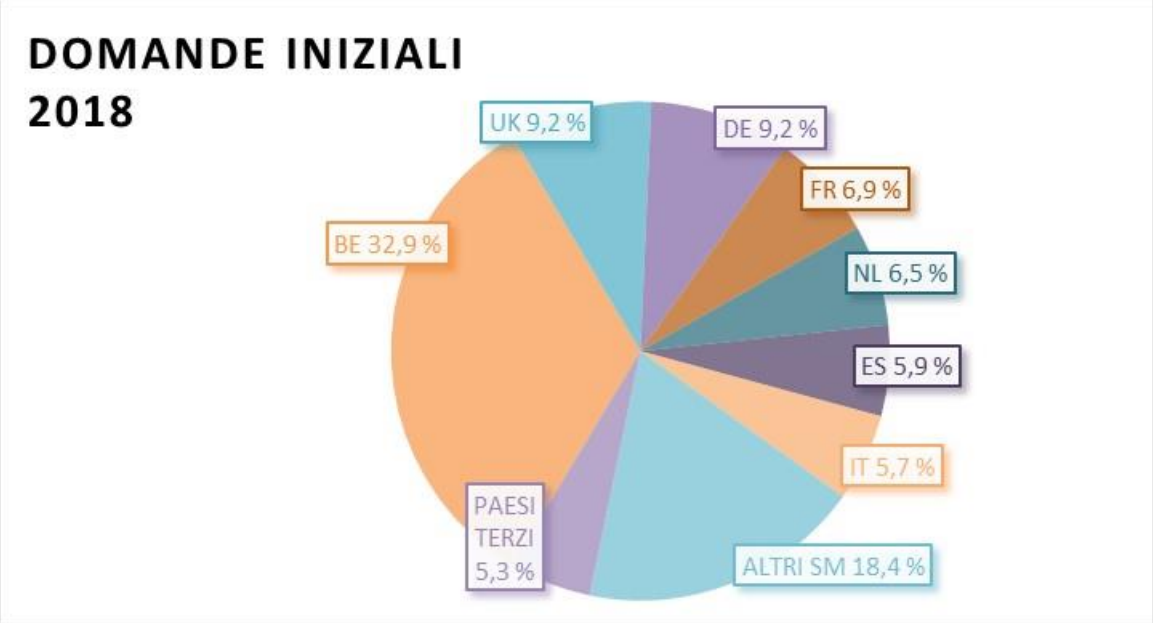
Per quanto concerne la ripartizione geografica delle **domande iniziali**, il Belgio, il Regno Unito e la Germania rimangono, così come nel 2017, i tre principali paesi dai quali proviene la maggior parte delle domande di accesso ai documenti. Infatti, nel 2018 circa il 51,3 % delle domande iniziali è pervenuta da questi tre paesi. Più in particolare, la percentuale maggiore di domande iniziali ha continuato a provenire da richiedenti residenti o con sede in Belgio (circa il 32,9 %, rispetto a circa il 25,7 % nel 2017).

Il Regno Unito è stato il secondo paese di provenienza delle domande iniziali con una percentuale superiore al 9,2 %. Tale valore testimonia una diminuzione significativa rispetto al 2017, anno in cui il Regno Unito è stato fonte di quasi il 15,2 % delle domande iniziali.

Al terzo posto si è collocata la Germania dalla quale è pervenuto quasi il 9,2 % delle domande iniziali (rispetto a quasi il 12 % nel 2017).

Al quarto posto la Francia (con il 6,9% delle domande iniziali), seguita da vicino dai Paesi Bassi (6,5 %), dalla Spagna (quasi il 5,9 %) e dall'Italia (5,7 %).

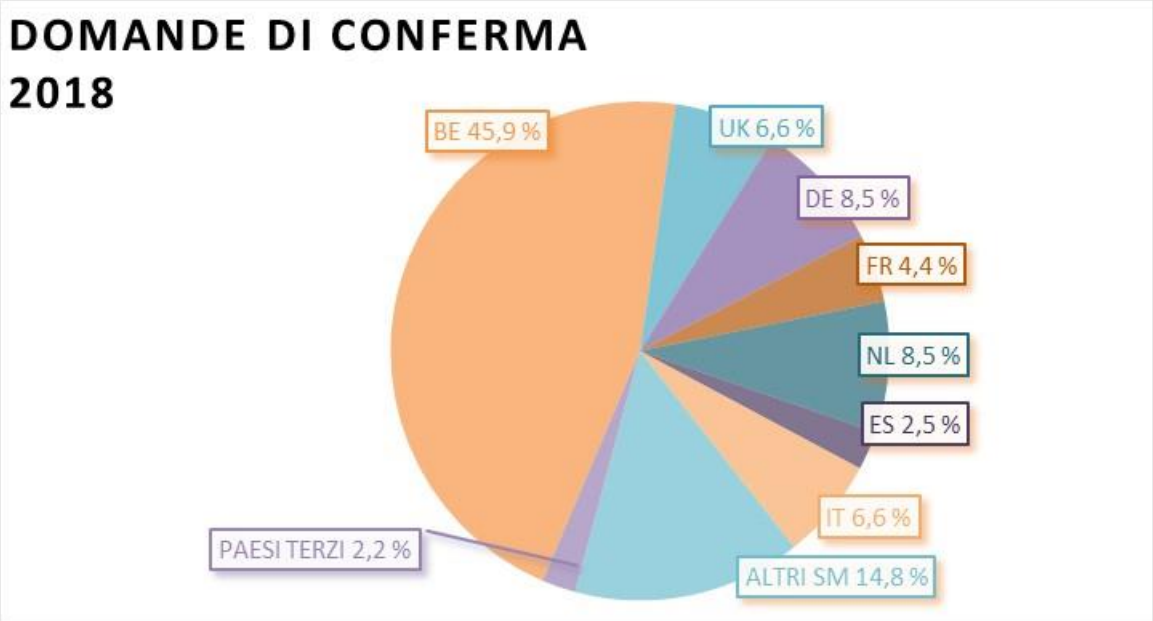
Le domande provenienti dai 21 Stati membri rimanenti hanno rappresentato meno del 3 % per Stato membro. Il diritto di accesso ai documenti ha continuato a essere esercitato anche da richiedenti che risiedono o hanno la propria sede sociale in paesi terzi. Le domande iniziali di tali richiedenti sono rimaste stabili, rappresentando oltre il 5,3 % di tutte le domande iniziali (un valore simile è stato registrato nel 2017, ossia quasi il 5 %).



Per quanto concerne la ripartizione geografica delle **domande di conferma**, la percentuale più ampia in assoluto è pervenuta, come negli anni precedenti, da richiedenti del Belgio (oltre il 45,9 % di tali domande, con un incremento netto rispetto a quasi il 30,6 % nel 2017), seguito da Germania e Paesi Bassi (entrambi intorno all'8,5 %). Il Regno Unito, l'Italia (entrambi rispettivamente al 6,6 %) e la Francia (4,4 %) sono stati

gli unici altri Stati membri che hanno registrato una percentuale di domande superiore al 4 %.

Le domande provenienti dai 21 Stati membri rimanenti rappresentano per ogni Stato una quota pari o inferiore al 2,5 %. Infine, le domande di conferma inoltrate di richiedenti residenti o aventi sede sociale in paesi terzi rappresentano quasi il 2,2 % di tutte le domande (rispetto al 3,6 % del 2017).



4. APPLICAZIONE DELLE ECCEZIONI AL DIRITTO D'ACCESSO

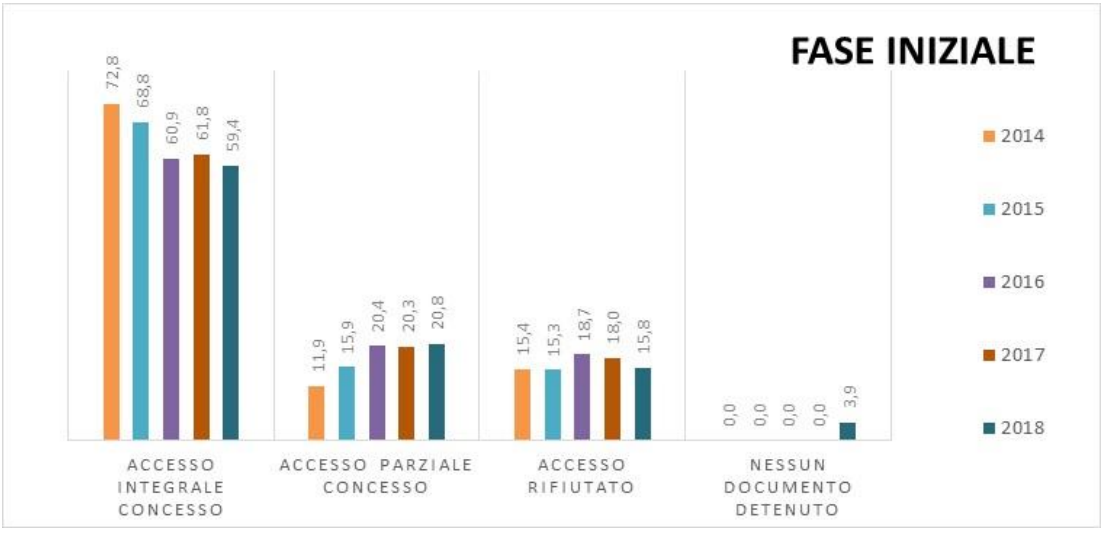
Il diritto d'accesso previsto dal regolamento (CE) n. 1049/2001 è soggetto a una serie di eccezioni specifiche, previste dall'articolo 4 dello stesso regolamento. Qualsiasi rifiuto, integrale o parziale, deve essere giustificato in base ad almeno una di tali eccezioni.

4.1. Tipi di accesso forniti (allegato – tabelle 8 e 9)

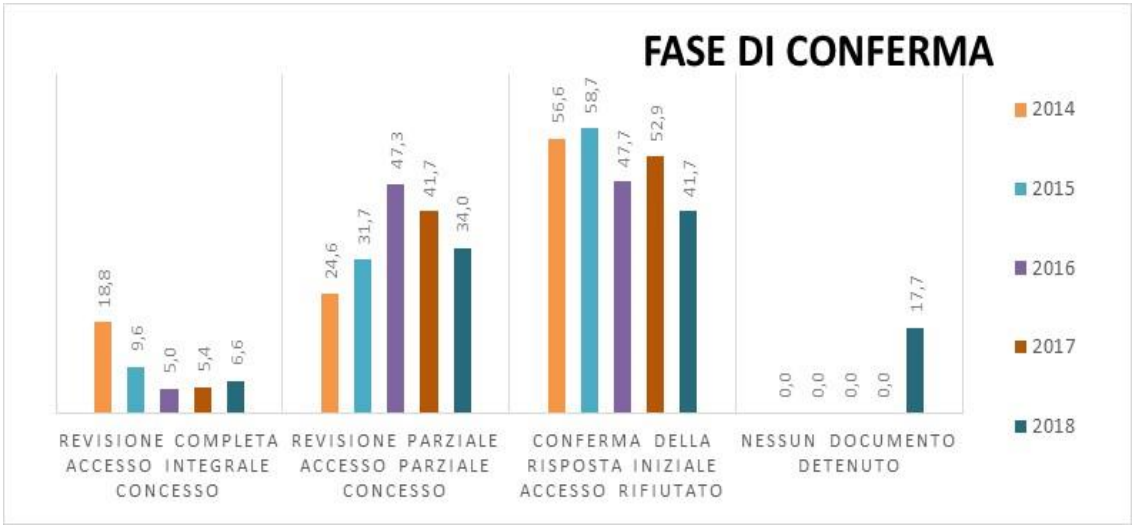
Nel 2018 l'accesso integrale o parziale ai documenti è stato concesso in oltre l'80,2 % dei casi nella **fase iniziale** (con una lieve diminuzione quindi rispetto al 2017, anno nel quale ha raggiunto l'82 %).

Analogamente, la percentuale di risposte totalmente positive è diminuita leggermente passando dal 61,8 % del 2017 al 59,4 % del 2018. Tuttavia, la percentuale di risposte parzialmente positive ha registrato un lieve aumento (è infatti salita dal 20,3 % del 2017 a oltre il 20,8 % nel 2018).

Parallelamente, è proseguita la lieve diminuzione costante della percentuale di domande di accesso integralmente respinte, osservata a partire dal 2016 (circa il 15,8 % delle domande totali rispetto a meno del 18 % e del 19 %, rispettivamente nel 2017 e nel 2016).



Nel 2018 circa il 41,7 % delle risposte iniziali impugnate da domande di conferma sono state confermate nella **fase di conferma** (rispetto al 52,9 % nel 2017). Una percentuale analoga (40,6 %) delle risposte iniziali è stata integralmente o parzialmente annullata (rispetto al 47,1 % nel 2017).

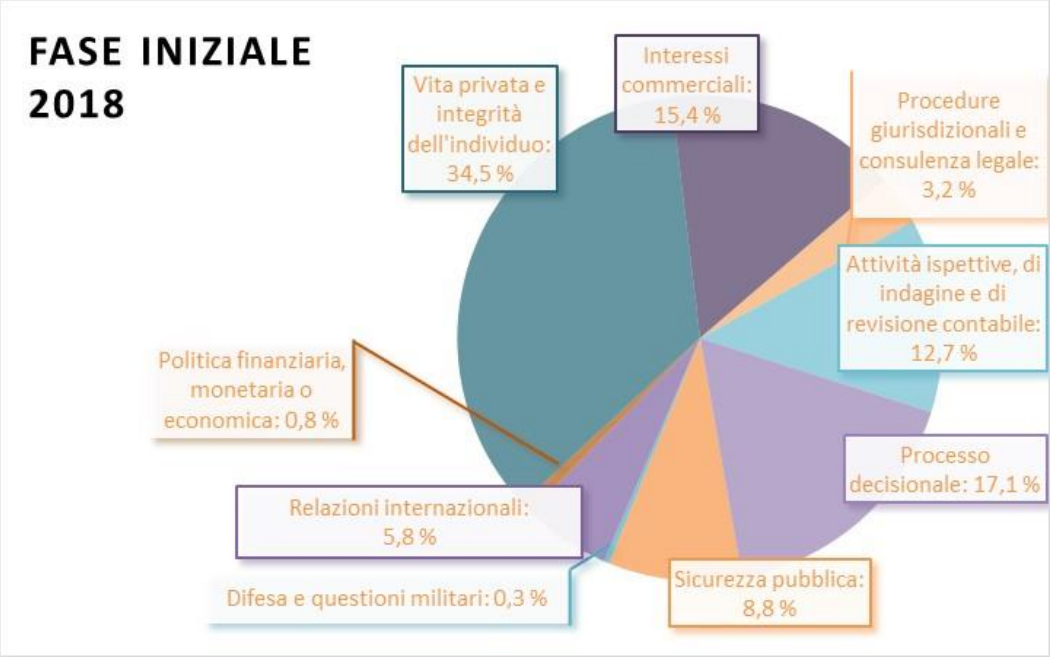


4.2. Eccezioni al diritto di accesso invocate[38] (allegato - tabella 10)

4.2.1. Fase iniziale

Nel 2018 la tutela della *vita privata e dell'integrità dell'individuo*[39] ha continuato a essere l'eccezione alla quale si è appellata più di frequente la Commissione europea per giustificare il rifiuto di accesso (integrale o parziale) nella fase iniziale. Tale motivo è stato invocato nel 34,5 % dei casi di rifiuto, rispetto a quasi il 31,4 % nel 2017. Come negli anni precedenti, un gran numero di tali rifiuti è derivato dalla necessità di occultare i nomi dei membri del personale senza compiti dirigenziali o i nomi dei rappresentanti di terzi figuranti nei documenti, conformemente alla legislazione applicabile in materia di protezione dei dati.

[38] Sulla base dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001.
[39] Eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1049/2001.



La seconda eccezione più invocata riguarda la tutela degli *interessi commerciali*[40]. Questa eccezione è stata invocata in oltre il 15,4 % dei rifiuti (parziali o integrali)[41].

Al terzo posto, distaccata di poco, si colloca l'eccezione destinata a tutelare il *processo decisionale in corso*[42], che è stata invocata anch'essa in misura superiore al 15,1 %[43].

La Commissione europea si è inoltre appellata all'eccezione relativa alla tutela degli *obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile,*[44], sebbene lo abbia fatto in meno del 12,7 % delle proprie risposte negative (integrali o parziali) (rispetto a quasi il 17,7 % nel 2017). La modesta ma costante diminuzione rispecchiata dai dati evidenzia un ricorso più limitato a tale eccezione da parte dell'istituzione.

L'utilizzo relativo dell'eccezione di tutela della *sicurezza pubblica*[45] è aumentato notevolmente (passando dal 5,4 % del 2017 a quasi l'8,8 % nel 2018).

L'eccezione che prevede la tutela delle *relazioni internazionali*[46] è stata invocata in quasi il 5,8 % delle risposte iniziali negative rispetto al 4 % nel 2017 e al 3,4 % nel 2016; si evidenzia quindi un lieve ma costante aumento del suo utilizzo da parte della Commissione europea.

Ognuna delle restanti eccezioni previste dal regolamento (CE) n. 1049/2001 è stata invocata dall'istituzione in meno del 4 % dei casi per rifiutare l'accesso parziale o integrale ai documenti richiesti nella fase iniziale.

[40] Eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.
[41] Rispetto al 16,8 % nel 2017.
[42] Eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento (CE) n. 1049/2001.
[43] Rispetto al 16,3 % nel 2017.
[44] Eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.
[45] Eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.
[46] Eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

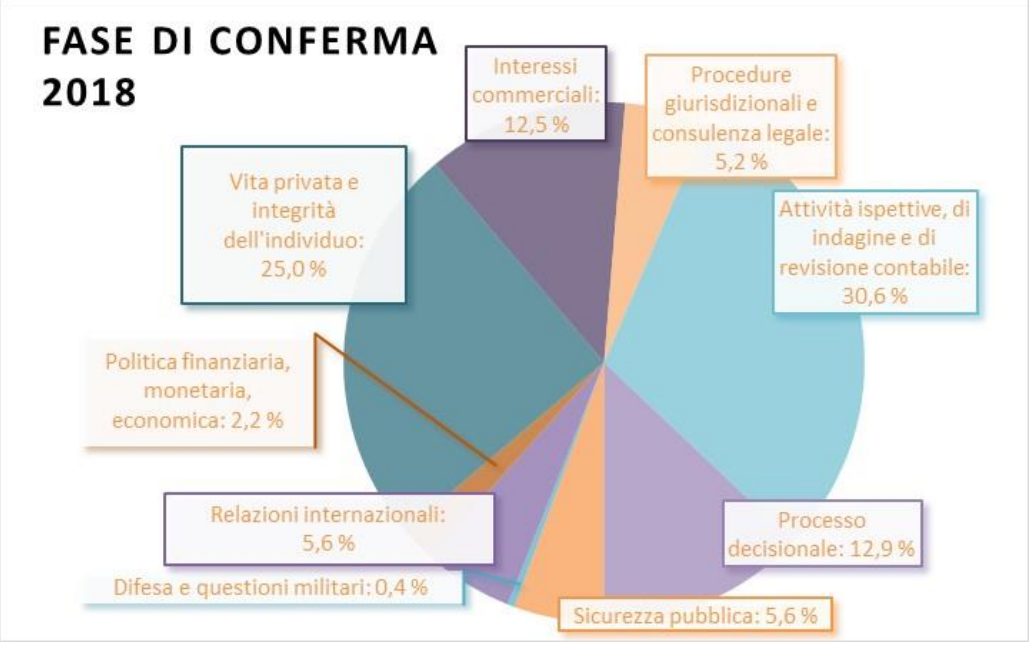
4.2.2. Fase di conferma

Il motivo principale invocato più di frequente per confermare un rifiuto (integrale o parziale) di accesso è stato, come nel 2017, la tutela degli *obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile* (30,6 % nel 2018 rispetto a quasi il 35 % nel 2017).

L'eccezione a tutela della *vita privata e dell'integrità dell'individuo* si è collocata al secondo posto (25 %, rispetto a quasi il 26,1 % nel 2017). L'eccezione a tutela degli *interessi commerciali* è stata invocata meno di frequente (12,5 % nel 2018, rispetto al 13,2 % nel 2017), collocandola al terzo posto e confermando la costante diminuzione del suo utilizzo osservata a partire dal 2016 (anno in cui era stata invocata nel 15,9 % dei rifiuti nella fase di conferma).

L'eccezione a tutela del *processo decisionale* dell'istituzione si è classificata al quarto posto con una percentuale di utilizzo del 12,9 % (di cui quasi il 10,8 % in relazione al processo decisionale in corso). Tale dato mostra che l'eccezione sembra invocata in modo meno costante (il suo utilizzo era già sceso dal 20,2 % del 2016 a circa il 12,2 % del 2017).

Le eccezioni a tutela dell'interesse pubblico per quanto concerne, rispettivamente, le *relazioni internazionali* e la *sicurezza pubblica* si sono attestate al quinto posto (con il 5,6 % ciascuna) della classifica dei motivi maggiormente invocati dall'istituzione.



5. DENUNCE AL MEDIATORE EUROPEO

Nel 2018 il Mediatore europeo ha chiuso 29 casi di denunce contro la gestione di domande di accesso ai documenti da parte della Commissione[47]. La grande maggioranza di tale denunce (ossia 22) è stata chiusa senza alcuna constatazione di cattiva

[47] Le statistiche riguardano i casi del Mediatore europeo per tutti i servizi della Commissione europea, fatta eccezione per l'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

amministrazione[48]. In confronto, negli ultimi due anni il Mediatore europeo aveva chiuso un numero inferiore di denunce (25 nel 2017 e 21 nel 2016), tuttavia un numero analogo di casi (sei per entrambi gli anni) è stato chiuso con ulteriori commenti o con commenti critici[49].

Nel 2018 il Mediatore europeo ha aperto 29 nuove indagini nell'ambito delle quali l'accesso ai documenti costituiva la questione principale o secondario della denuncia, rispetto a 25 nel 2017 e a 12 nel 2016.

Questi dati confermano il significativo aumento osservato rispetto al 2017 per quanto concerne il numero di nuove indagini[50] e riflettono l'importanza maggiore riconosciuta dal Mediatore europeo a questo specifico settore di attività.

Tale importanza è ulteriormente illustrata dal fatto che dal mese di febbraio 2018 il Mediatore europeo ha lanciato una nuova "procedura accelerata" per le denunce relative all'accesso ai documenti. In base a questa nuova procedura, il Mediatore europeo si è impegnato a prendere decisioni in merito all'opportunità di avviare un'indagine entro cinque giorni lavorativi e a decidere in merito alle domande concernenti "l'accesso ai documenti" entro 40 giorni lavorativi dalla ricezione delle denunce[51].

6. CONTROLLO GIURISDIZIONALE

Nel 2018 i giudici dell'Unione hanno ulteriormente sviluppato, nel quadro di vari procedimenti giudiziari, il già considerevole *corpus* giurisprudenziale concernente l'accesso ai documenti delle istituzioni dell'UE. Questa nuova giurisprudenza guiderà ulteriormente la prassi della Commissione europea nell'ambito del regolamento (CE) n. 1049/2001.

6.1. Corte di giustizia

Nel 2018 la Corte di giustizia ha pronunciato in appello una sola sentenza importante in materia di diritto di accesso del pubblico ai documenti ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001, nell'ambito della quale la Commissione europea era parte nel procedimento, rispetto alle otto del 2017.

Tale sentenza è stata pronunciata nel contesto della causa *ClientEarth/Commissione*[52]. Si tratta di una sentenza significativa nella misura in cui chiarisce la portata del concetto di "documenti legislativi", che richiede una più ampia soglia di trasparenza.

Pur riconoscendo che la Commissione europea necessita di uno spazio di riflessione al fine di poter decidere sulle scelte politiche da operare e sulle proposte eventualmente da presentare, la Corte di giustizia ha stabilito che i documenti formati nell'ambito di una

[48] I quattro casi con osservazioni sono: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. 21 casi sono stati chiusi senza osservazioni/ulteriori azioni.

[49] Cfr. Relazione della Commissione sull'applicazione, nel 2017, del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, pag. 12: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2018_663_f1_report_from_commission_en_v3_p1_988979.pdf, in appresso "relazione annuale 2017 sull'accesso ai documenti".

[50] Nel 2017 sono state aperte 25 nuove indagini, contro le 12 del 2016, cfr. la relazione annuale 2017 sull'accesso ai documenti, op.cit., pag. 12.

[51] https://www.ombudsman.europa.eu/it/letter/en/89730.

[52] Sentenza del 4 settembre 2018, *ClientEarth/Commissione*, C-57/16 P, EU:C:2018:660, in appresso "sentenza ClientEarth".

valutazione d'impatto sono documenti legislativi. Di conseguenza la Corte ha concluso che siffatti documenti non possono essere tutelati in base a una presunzione generale contraria alla divulgazione al pubblico risultante dall'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento (CE) n. 1049/2001, in particolare quando contengono informazioni ambientali[53].

La Corte di giustizia ha inoltre sottolineato che il carattere provvisorio dei documenti non può giustificare di per sé l'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento (CE) n. 1049/2001, senza aver proceduto a un'analisi individuale e concreta[54].

6.2. Tribunale

Nel 2018 il Tribunale ha pronunciato 27 sentenze che coinvolgono la Commissione europea in relazione al diritto di accesso ai documenti ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001. La Commissione europea era parte nel procedimento in 26 di queste cause e parte interveniente in una. Nella grande maggioranza di questi casi, ha prevalso la posizione dell'istituzione.

Delle summenzionate 27 cause soltanto sei hanno determinato l'annullamento (parziale) della decisione dell'istituzione contestata[55], una delle quali proveniva dal Parlamento.

Inoltre, delle cinque cause che hanno comportato un annullamento (parziale) della decisione della Commissione europea, soltanto quattro riguardavano il rifiuto (parziale) dell'istituzione di concedere l'accesso ad alcuni documenti. La restante sentenza di annullamento (parziale) riguardava una decisione mediante la quale l'istituzione aveva concesso l'accesso del pubblico ad alcuni documenti che il Tribunale ha ritenuto invece essere tutelati nel contesto di un quadro giuridico diverso.

Inoltre, in 19 di queste cause l'esito è stato un rigetto totale o parziale del ricorso contro la decisione della Commissione europea.

In tre casi il Tribunale ha stabilito il non luogo a statuire, e in un caso[56] il ricorso promosso per ottenere l'annullamento della decisione della Commissione europea è stato dichiarato irricevibile. Infine, un altro caso è consistito in un ordine di cancellazione dal ruolo.

Nel quadro di questo *corpus* giurisprudenziale sviluppato nel 2018, il Tribunale ha chiarito questioni che spaziano da aspetti procedurali a questioni più sostanziali derivanti dall'attuazione del regolamento (CE) n. 1049/2001.

---

[53] Ibidem, punto 101.

[54] Ibidem, punto 111.

[55] Sentenza del 5 dicembre 2018, *Falcon Technologies International LLC/Commissione europea*, T-875/16, EU:T:2018:877; sentenza del 3 maggio 2018, *Repubblica di Malta/Commissione europea*, T-653/16, EU:T:2018:241; sentenza del 27 novembre 2018, *VG, in qualità di erede di MS/Commissione europea*, cause riunite T-314/16 e T-435/16, EU:T:2018:841; sentenza del 22 marzo 2018, *De Capitani/Parlamento europeo*, T-540/15, EU:T:2018:167; sentenza del 4 ottobre 2018, *Daimler AG/Commissione europea*, T-128/14, EU:T:2018:643; e sentenza del 7 febbraio 2018, *Access Info Europe/Commissione europea*, T-852/16, EU:T:2018:69.

[56] Ordinanza del 15 maggio 2018, *Commune de Fessenheim e altri/Commissione europea*, T-726/17, EU:T:2018:291.

6.2.1. Chiarimenti in merito a talune norme procedurali

Per quanto riguarda le norme procedurali, il Tribunale ha ribadito la propria conclusione secondo la quale una risposta iniziale ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento non è, in linea di principio, impugnabile, salvo in circostanze eccezionali: laddove sia viziata, ad esempio in caso di mancata comunicazione al richiedente dei *mezzi di ricorso* a disposizione, oppure qualora tale risposta costituisca la posizione definitiva dell'istituzione[57].

Soltanto la decisione di conferma produce effetti giuridici suscettibili di incidere sugli interessi del richiedente e, pertanto, di essere oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea[58].

Nel contesto della decisione di conferma, l'omessa informazione del richiedente circa i mezzi di ricorso a sua disposizione non costituisce una violazione delle forme sostanziali che possa comportare l'annullamento della decisione laddove tale omissione non ha alcun effetto sulla situazione giuridica del richiedente. Ciò si verifica nel caso in cui il richiedente può venire a conoscenza dei mezzi di ricorso e proporre un ricorso di annullamento della decisione di conferma contestata, nonostante questa non contenesse informazioni sui mezzi di ricorso disponibili[59]. Inoltre, l'istituzione può individuare in ogni fase del trattamento di una domanda, anche per la prima volta, nuovi documenti riconducibili alla domanda[60].

Se è vero che non si può utilmente contestare all'istituzione di concedere l'accesso ai documenti sul fondamento di una domanda asseritamente imprecisa senza prima invitare il richiedente a chiarire la sua domanda, tale istituzione non può per contro respingere una domanda in quanto insufficientemente precisa senza prima invitare il richiedente a fornire ulteriori chiarimenti[61].

Inoltre, il Tribunale ha sottolineato che i *termini* previsti dagli articoli 7 e 8 del regolamento (CE) n. 1049/2001 sono semplicemente intesi a garantire un trattamento rapido delle domande di accesso ai documenti[62].

Di conseguenza, il Tribunale ha ribadito che il superamento dei termini di cui agli articoli 7 e 8 del regolamento (CE) n. 1049/2001 non priva l'istituzione del potere di adottare una decisione e non costituisce un valido motivo per giustificarne l'annullamento[63].

---

[57] Cfr. sentenza dell'11 dicembre 2018, *Arca Capital Bohemia a.s./Commissione europea*, T-441/17, EU:T:2018:899, punti da 18 a 20.

[58] Cfr. sentenza del 9 ottobre 2018, *Pint/Commissione europea*, T-634/17, EU:T:2018:662, punto 17.

[59] Cfr. sentenza del 5 febbraio 2018, *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH/Commissione europea*, T-611/15, EU:T:2018:63, punti da 47 a 50.

[60] Cfr. sentenza del 3 maggio 2018, *Repubblica di Malta/Commissione europea*, T-653/16, EU:T:2018:241, punto 84.

[61] Ibidem, punto 82.

[62] Ibidem, punto 85.

[63] Ibidem, punto 86; sentenza dell'11 luglio 2018, *Rogesa/Commissione europea*, T-643/17, EU:T:2018:423, punti 43 e 48.

Tale conclusione non ha alcuna attinenza con il fatto che, al contrario, il termine fissato per l'avvio di un ricorso di annullamento è perentorio e determina l'irricevibilità del procedimento promosso in seguito alla sua scadenza[64].

Il Tribunale ha altresì ribadito che la dichiarazione di un'istituzione concernente la *mancanza di documenti esistenti* beneficia di una presunzione di legittimità[65]. Inoltre, la legittimità della decisione dell'istituzione deve essere valutata secondo gli elementi di fatto e di diritto esistenti al momento della sua adozione[66], e quindi, nella fase giudiziaria non possono essere invocati argomenti nuovi relativi alla sua legittimità[67].

Per quanto concerne la *motivazione* che l'istituzione deve fornire, il Tribunale ha confermato che essa può constare della descrizione della natura e del contenuto dei documenti negati, del contesto in cui essi sono stati elaborati e dei motivi di diniego[68].

Lo scopo della motivazione è di far risultare in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione in maniera da consentire al richiedente di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice competente di esercitare il proprio controllo[69].

Di conseguenza la motivazione è adeguata quando consente al richiedente di comprendere e conoscere, innanzitutto, se il documento richiesto rientra effettivamente nell'ambito di applicazione dell'eccezione invocata e, in secondo luogo, se la necessità di tutela concernente tale eccezione è sincera[70].

L'istituzione non è quindi tenuta a fornire una motivazione specifica per ciascuna delle valutazioni su cui si basa tale ragionamento[71] né a specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti[72] e può fornire motivazioni per categorie di documenti[73].

Inoltre, in alcuni casi, il riferimento in una decisione a motivazioni contenute in una precedente decisione comunicata al richiedente può essere sufficiente[74].

Per quanto concerne la valutazione dell'*accesso parziale*, il Tribunale ha ribadito che essa deve essere effettuata alla luce del principio di proporzionalità. Pertanto, l'accesso parziale deve essere concesso se lo scopo perseguito dall'istituzione, quando essa rifiuta

---

[64] Cfr. ordinanza del 15 maggio 2018, *Commune de Fessenheim e altri/Commissione europea*, T-726/17, EU:T:2018:291, punti 30 e 31.

[65] Cfr. sentenza del 23 aprile 2018, *Verein Deutsche Sprache eV/Commissione europea*, T-468/16, EU:T:2018:207, punto 35.

[66] Cfr. sentenza dell'11 luglio 2018, *Rogesa/Commissione europea*, T-643/17, EU:T:2018:423, punto 91; sentenza del 5 dicembre 2018, *Sumner/Commissione europea*, T-152/17, EU:T:2018:875, punto 42.

[67] Cfr. sentenza del 27 febbraio 2018, *CEE Bankwatch Network/Commissione europea*, T-307/16, EU:T:2018:97, punti 133 e 140.

[68] Cfr. sentenza del 7 febbraio 2018, *Access Info Europe/Commissione europea*, T-852/16, EU:T:2018:69, punto 89.

[69] Cfr. sentenza del 27 febbraio 2018, *CEE Bankwatch Network/Commissione europea*, T-307/16, EU:T:2018:97, punto 80.

[70] Cfr. sentenza dell'8 febbraio 2018, *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd/Commissione europea*, T-74/16, EU:T:2018:75, punto 77.

[71] Cfr. sentenza del 5 dicembre 2018, *Falcon Technologies International LLC/Commissione europea*, T-875/16, EU:T:2018:877, punto 69.

[72] Cfr. sentenza del 27 febbraio 2018, *CEE Bankwatch Network/Commissione europea*, T-307/16, EU:T:2018:97, punto 80.

[73] Cfr. sentenza dell'8 febbraio 2018, *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd/Commissione europea*, T-74/16, EU:T:2018:75, punto 78.

[74] Cfr. sentenza del 5 febbraio 2018, *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH/Commissione europea*, T-611/15, EU:T:2018:63, punti 37 e 38.

l'accesso al documento, può essere raggiunto semplicemente occultando i passaggi che possono pregiudicare l'interesse pubblico tutelato[75].

Non spetta all'istituzione determinare ciò che è utile o meno per il richiedente[76]. Di conseguenza l'istituzione è tenuta a divulgare i passaggi che risultano essere "meramente descrittivi" nella misura in cui non contengono prese di posizione di natura giuridica o strategica rientranti nelle eccezioni invocate[77]. Tuttavia, l'accesso parziale non è necessario laddove ciò comporterebbe lo svuotamento della quasi totalità del contenuto del documento in questione[78].

In relazione alla *consultazione degli Stati membri* dai quali provengono i documenti, il Tribunale ha rammentato che tale obbligo non è necessario qualora si applichi un'eccezione in maniera evidente[79]. Tuttavia, nel quadro di detta consultazione, è sufficiente una valutazione prima facie delle obiezioni degli Stati membri e l'istituzione non è tenuta a effettuare una valutazione esaustiva delle stesse[80].

Tuttavia, lo Stato membro non gode di un diritto di veto generale e incondizionato, essendo tenuto a fornire debita motivazione a norma dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001[81].

A tal proposito è degno di nota il fatto che uno Stato membro, a differenza di altri terzi, possa invocare l'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale dell'istituzione al fine di chiedere a quest'ultima di rifiutare l'accesso a un documento proveniente da detto Stato membro[82]. Inoltre, per avere diritto di presentare un'opposizione, lo Stato membro autore del documento in questione non è tenuto a presentare preventivamente una richiesta formale specifica[83].

In tale contesto la decisione dell'istituzione non deve semplicemente registrare il fatto che lo Stato membro interessato si è opposto alla divulgazione del documento richiesto, ma deve altresì indicare le motivazioni addotte da tale Stato membro a dimostrazione dell'esistenza di una delle eccezioni al diritto di accesso previste dall'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001[84].

Va altresì rilevato che uno Stato membro può sollevare un'eccezione che rimetta in discussione la legittimità della decisione di un'istituzione, come corollario del diritto dello

[75] Cfr. sentenza del 7 febbraio 2018, *Access Info Europe/Commissione europea*, T-852/16, EU:T:2018:69, punti 110 e 111.
[76] Cfr. sentenza del 5 dicembre 2018, *Falcon Technologies International LLC/Commissione europea*, T-875/16, EU:T:2018:877, punto 102.
[77] Cfr. sentenza del 7 febbraio 2018, *Access Info Europe/Commissione europea*, T-851/16, EU:T:2018:69, punto 120.
[78] Sentenza del 5 dicembre 2018, *Falcon Technologies International LLC/Commissione europea*, T-875/16, EU:T:2018:877, punto 104.
[79] Sentenza del 19 settembre 2018, *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Commissione europea*, T-39/17, EU:T:2018:560, punto 110.
[80] Sentenza dell'8 febbraio 2018, *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd/Commissione europea*, T-74/16, EU:T:2018:75, punti 66 e 67.
[81] Sentenza del 21 novembre 2018, *Stichting Greenpeace Nederland e Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Commissione europea*, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, punti 40 e 41.
[82] Cfr. sentenza dell'8 febbraio 2018, *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd/Commissione europea*, T-74/16, EU:T:2018:75, punti da 36 a 38 e da 40 a 42.
[83] Ibidem, punto 33.
[84] Ibidem, punto 56.

Stato membro interessato a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea[85].

Tuttavia, in relazione a una decisione che consente l'accesso a dei documenti, uno Stato membro non può invocare irregolarità procedurali concernenti il trattamento da parte dell'istituzione delle domande iniziali o di conferma, ivi incluso in relazione ai termini introdotti unicamente a favore del richiedente[86].

Il Tribunale ha inoltre confermato che la violazione dell'*obbligo di cooperazione* dell'istituzione nei confronti di uno Stato membro in tale contesto può inficiare la legittimità della decisione dell'istituzione che concede l'accesso ai documenti provenienti da tale Stato membro[87].

La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente a emettere un provvedimento ingiuntivo nel quadro del suo controllo della legittimità di un atto ai sensi dell'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. In questo contesto, non può imporre all'istituzione la decisione di concedere l'accesso ai documenti richiesti[88].

Inoltre, il Tribunale ha confermato la sua giurisprudenza precedente, secondo la quale non è più necessario statuire in merito a un ricorso di annullamento di una decisione negativa nel caso in cui l'istituzione, senza ritirare formalmente la decisione impugnata, abbia adottato una nuova decisione favorevole che concede l'accesso ai documenti richiesti, soddisfacendo in tal modo pienamente la domanda del richiedente[89].

6.2.2. Chiarimenti in merito a talune norme sostanziali

Nel 2018 il Tribunale ha inoltre trattato diverse norme sostanziali del regolamento (CE) n. 1049/2001.

Per quanto riguarda l'eccezione a *tutela delle relazioni internazionali*[90], il Tribunale ha riconosciuto in diversi casi l'ampia discrezionalità spettante all'istituzione in tale contesto[91].

Un tale ampio potere discrezionale è dovuto alla natura particolarmente delicata e basilare degli interessi tutelati e alla necessità per l'istituzione di prestare un grado di

[85] Sentenza del 3 maggio 2018, *Repubblica di Malta/Commissione europea*, T-653/16, EU:T:2018:241, punti 41 e 42.
[86] Ibidem, punti 87 e 88.
[87] Ibidem, punto 100.
[88] Sentenza del 9 ottobre 2018, *Sárossy/Commissione europea*, T-633/17, EU:T:2018:663, punti 19 e 20. Cfr. anche sentenza del 9 ottobre 2018, *Pint/Commissione europea*, T-634/17, EU:T:2018:662, punto 19.
[89] Ordinanza del 19 luglio 2018, *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/ Commissione europea*, T-750/17, EU:T:2018:506, punti da 15 a 17.
[90] Prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.
[91] Cfr. sentenza del 7 febbraio 2018, *Access Info Europe/Commissione europea*, T-852/16, EU:T:2018:69, punti 40 e 41. Cfr. anche sentenza dell'11 luglio 2018, *ClientEarth/Commissione europea*, T-644/16, EU:T:2018:429, punti 23 e 24, attualmente oggetto di ricorso; sentenza del 27 febbraio 2018, CEE *Bankwatch Network/Commissione europea*, T-307/16, EU:T:2018:97, punto 77.

cautela del tutto particolare nell'adozione di una decisione, che per sua natura ha carattere complesso e delicato[92].

Secondo il Tribunale, una tale ampia discrezionalità conferita all'istituzione è coerente con il principio dell'interpretazione restrittiva delle eccezioni di cui all'articolo 4 del regolamento[93].

Il Tribunale ha concluso che l'eccezione relativa alla tutela delle relazioni internazionali è quindi soggetta a un controllo giurisdizionale limitato della legalità che è circoscritto alla verifica del rispetto delle norme procedurali e dell'obbligo di motivazione, dell'esattezza dell'esposizione dei fatti e dell'assenza di un errore manifesto di valutazione o di uno sviamento di potere[94].

Il Tribunale ha inoltre sottolineato la natura obbligatoria dell'eccezione per la tutela delle relazioni internazionali, che, a differenza di altre eccezioni previste all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento (CE) n. 1049/2001, non può essere annullata da alcun interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti richiesti[95].

Nel quadro dell'eccezione a tutela della *vita privata e dell'integrità dell'individuo*[96], il Tribunale ha rammentato che il concetto di vita privata comprende i dati personali in un contesto professionale[97]. I dati personali del personale delle istituzioni dell'UE sono quindi, in linea di principio, tutelati da tale eccezione, indipendentemente dal diritto di interpellanza del funzionario[98].

Il Tribunale ha sottolineato che, in ogni caso, tale diritto non dovrebbe essere esercitato nel quadro dei meccanismi di accesso ai documenti previsti dal regolamento (CE) n. 1049/2001[99]. Il Tribunale ha confermato inoltre che i diritti di tutela della reputazione e dell'onore di un individuo erano parte integrante del diritto alla vita privata[100].

Anche la reputazione di un soggetto, indipendentemente dalla sua natura pubblica o privata, ha diritto a una certa tutela, sebbene ciò rientri nell'ambito di applicazione dell'eccezione relativa alla tutela degli *interessi commerciali*[101]. Nell'ambito di tale

---

[92] Cfr. sentenza dell'11 luglio 2018, *ClientEarth/Commissione europea*, T-644/16, EU:T:2018:429, punto 23, e sentenza del 27 febbraio 2018, *CEE Bankwatch Network/Commissione europea*, T-307/16, EU:T:2018:97, punto 79.

[93] Ibidem, punto 25.

[94] *Ibidem.*

[95] Ibidem, punto 98.

[96] Prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1049/2001.

[97] Cfr. sentenza del 19 settembre 2018, *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Commissione europea*, T-39/17, EU:T:2018:560, punto 38, e sentenza del 27 novembre 2018, *VG, in qualità di erede di MS/Commissione europea*, cause riunite T-314/16 e T-435/16, EU:T:2018:841, punto 64.

[98] Ibidem, punti 43 e 44.

[99] Ibidem, punto 46.

[100] Ibidem, punto 100. Il Tribunale ha pronunciato un'altra sentenza interessante riguardo all'eccezione relativa al diritto alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1049/2001, ossia la sentenza del 25 settembre 2018, *Maria Psara e altri/Parlamento europeo*, cause da T-639/15 a T-666/15 e T-94/16, EU:T:2018:602. La presente relazione, che riguarda l'attuazione del regolamento da parte della Commissione europea, non esamina tuttavia questa sentenza, in quanto l'istituzione non era né parte diretta né parte interveniente in tali procedimenti.

[101] Prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

eccezione, il Tribunale ha stabilito che un'impresa privata incaricata di una missione di interesse pubblico poteva avere diritto alla tutela della sua reputazione nell'ambito dei suoi interessi commerciali, nella misura in cui la reputazione di un operatore attivo su un mercato è essenziale per lo svolgimento delle sue attività economiche su tale mercato[102].

Il Tribunale ha inoltre ribadito che un'impresa statale può essere considerata detenere interessi commerciali ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001[103].

Il Tribunale ha altresì stabilito che le informazioni commerciali sensibili fornite dalle imprese alla Commissione europea, quali i dati relativi alle loro strategie commerciali per conformarsi al quadro normativo, potevano essere tutelate in quanto "interessi commerciali"[104].

Inoltre, la tutela di tali interessi (analogamente a quella del diritto alla vita privata e all'integrità dell'individuo) può essere eventualmente invocata per un periodo superiore a quello massimo di 30 anni previsto dal regolamento (CE) n. 1049/2001 in relazione alle altre eccezioni alla divulgazione al pubblico[105].

Per quanto riguarda l'eccezione a tutela delle *procedure giurisdizionali*, il Tribunale ha ribadito che essa può essere invocata per documenti che non sono stati specificamente redatti in relazione a un procedimento giurisdizionale in corso[106].

Inoltre, il Tribunale ha sottolineato che l'eccezione relativa alla *consulenza legale* poteva applicarsi alle posizioni interne preliminari del servizio giuridico della Commissione europea, elaborate ai fini del dialogo politico tra l'istituzione e i rappresentanti di uno Stato membro e di uno Stato terzo[107].

Ciò vale in particolare quando la posizione preparatoria viene redatta in un contesto di emergenza in relazione a un settore che presenta una determinata sensibilità politica. In tali circostanze, infatti, la divulgazione arrecherebbe effettivamente un pregiudizio, in modo prevedibile, all'interesse dell'istituzione a chiedere e ricevere pareri giuridici franchi, obiettivi e completi dei suoi vari servizi per preparare la sua posizione finale[108].

In relazione all'eccezione a tutela degli *obiettivi di indagine*[109], il Tribunale ha rammentato che la nozione di "indagine" è una nozione autonoma del diritto dell'Unione che deve di conseguenza essere interpretata tenendo conto, in particolare, della sua accezione abituale nonché del contesto in cui si inserisce[110].

---

[102] Cfr. sentenza del 5 dicembre 2018, *Falcon Technologies International LLC/Commissione europea*, T-875/16, EU:T:2018:877, punti 51 e 53.

[103] Cfr. sentenza del 27 febbraio 2018, *CEE Bankwatch Network/Commissione europea*, T-307/16, EU:T:2018:97, punto 108.

[104] Cfr. sentenza del 12 dicembre 2018, *Deutsche Umwelthilfe eV/Commissione europea*, T-498/14, EU:T:2018:913, punto 133.

[105] Cfr. sentenza dell'11 luglio 2018, *Rogesa/Commissione europea*, T-643/17, EU:T:2018:423, punto 90.

[106] Cfr. sentenza del 7 febbraio 2018, *Access Info Europe/Commissione europea*, T-852/16, EU:T:2018:69, punti da 69 a 72.

[107] Ibidem, punti 87 e 88.

[108] *Ibidem.*

[109] Prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

[110] Cfr. sentenza del 4 ottobre 2018, *Daimler AG/Commissione europea*, T-128/14, EU:T:2018:643, punto 130.

Pertanto, una procedura strutturata e formalizzata della Commissione il cui obiettivo è la raccolta e l'analisi d'informazioni affinché tale istituzione possa adottare una posizione nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni previste dai trattati deve essere considerata una "indagine".

Tuttavia, tale procedura non deve necessariamente mirare ad accertare o perseguire una violazione o un'irregolarità. La nozione di "indagine" può comprendere altresì l'attività della Commissione europea volta ad accertare fatti al fine di valutare una data situazione[111].

Il Tribunale ha inoltre dichiarato che l'eccezione può continuare ad essere appropriata, applicando una presunzione generale di riservatezza, alla luce di un *procedimento EU Pilot*, nonostante la sua (lunga) sospensione temporanea, a seguito della presentazione di una domanda di pronuncia pregiudiziale[112].

Per quanto concerne l'applicazione dell'eccezione in relazione a *fascicoli in materia di aiuti di Stato*, il Tribunale ha confermato l'esistenza di una presunzione di riservatezza dei documenti ivi contenuti e ha chiarito che tale presunzione si applica non soltanto ai singoli individui, ma anche alle indagini settoriali[113]. Il fatto che i documenti in questione non siano contrassegnati come riservati è irrilevante a tale riguardo[114].

In relazione alla *procedura di infrazione* ai sensi dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Tribunale ne ha ribadito la posizione particolare nel sistema di accesso ai documenti già riconosciuta dalla Corte di giustizia[115].

Il Tribunale ha quindi ricordato che le caratteristiche della procedura di infrazione precludono la possibilità di garantire la piena trasparenza, anche in settori sensibili quali quello dell'ambiente[116].

Il Tribunale ha pertanto confermato l'applicazione di una presunzione generale di riservatezza in relazione ai documenti che formano parte dei fascicoli in materia di infrazione[117], indipendentemente dall'applicabilità di qualsiasi regolamento specifico che preveda un quadro più restrittivo rispetto a quello del regolamento (CE) n. 1049/2001[118]. Tale presunzione generale esonera l'istituzione da qualsiasi divulgazione parziale[119].

Per quanto concerne le indagini pertinenti ai *cartelli*[120], il Tribunale ha confermato che la presunzione generale di riservatezza, riconosciuta nel quadro della giurisprudenza precedente, si applica indipendentemente dal numero di documenti interessati dalla

[111] Ibidem, punti 131-132.
[112] Cfr. sentenza del 9 ottobre 2018, *Pint/Commissione europea*, T-634/17, EU:T:2018:662, punto 38, e sentenza del 9 ottobre 2018, *Sárossy/Commissione europea*, T-633/17, EU:T:2018:663, punto 41.
[113] Cfr. sentenza del 19 settembre 2018, *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Commissione europea*, T-39/17, EU:T:2018:560, punti 64 e 91.
[114] Ibidem, punto 106.
[115] Sentenza del 5 dicembre 2018, *Liam Campbell/Commissione europea*, T-312/17, EU:T:2018:876, punto 32.
[116] *Ibidem.*
[117] Ibidem, punto 29.
[118] Ibidem, punto 33.
[119] Ibidem, punto 49.
[120] A norma dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

domanda di accesso, e ciò anche quando l'oggetto della domanda è costituito da un solo documento[121].

A tale riguardo il Tribunale ha sottolineato che ad essere rilevante ai fini dell'accesso è un criterio di tipo qualitativo, ossia il fatto che i documenti siano riconducibili allo stesso procedimento, e non un criterio di tipo quantitativo (ossia il numero più o meno elevato dei documenti cui fa riferimento la domanda di accesso)[122].

Di conseguenza, la presunzione generale di riservatezza si applica anche all'indice analitico del fascicolo nonostante la sua caratteristica particolare di non avere un contenuto proprio[123].

I motivi principali alla base di questa presunzione sono quattro. In primo luogo, l'indice analitico costituisce un documento di organizzazione del fascicolo relativo al procedimento in questione, e fa quindi parte dell'insieme dei documenti che lo riguardano. In secondo luogo, è un documento che elenca tutti i documenti contenuti nel fascicolo, fornendone il titolo e identificandoli. In terzo luogo, effettuando, per sua natura, un rinvio a ciascun documento riflette tutti i documenti che fanno parte del fascicolo nonché talune informazioni relative al contenuto di detti documenti. In quarto luogo, mostra tutte le misure adottate della Commissione nel procedimento in materia di intese. Pertanto, l'indice analitico del fascicolo in materia di intese può contenere informazioni pertinenti e precise relative al contenuto del fascicolo[124].

In tale contesto, il Tribunale ha confermato che il criterio alla base dell'applicazione della presunzione generale di riservatezza è il fatto che il documento per il quale si chiede l'accesso faccia parte del fascicolo amministrativo relativo a un procedimento a norma dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea[125].

Per quanto concerne l'eccezione a tutela del *processo decisionale*, il Tribunale ha chiarito che gli accordi provvisori raggiunti tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione nel corso dei triloghi non rientrano nell'ambito di applicazione della presunzione generale di non divulgazione, a prescindere dal fatto che la procedura legislativa sia ancora in corso[126].

Tuttavia, il Tribunale ha sottolineato che all'istituzione resta consentito negare l'accesso a documenti legislativi, inclusi i triloghi, in casi debitamente motivati sulla base dell'eccezione concernente la tutela del processo decisionale. Il Tribunale ha rilevato infatti che tale eccezione non esclude il processo legislativo dal suo ambito di applicazione[127].

Nel 2018 il Tribunale ha avuto altresì l'opportunità di chiarire la nozione di *interesse pubblico prevalente*. Quest'ultimo svolge un ruolo cruciale nel quadro del regolamento

[121] Cfr. sentenza del 5 febbraio 2018, *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH/Commissione europea*, T-611/15, EU:T:2018:63, punto 71.
[122] Ibidem, punti 72-73.
[123] Ibidem, punti 76-78.
[124] Ibidem, punto 76.
[125] Ibidem, punto 85.
[126] Cfr. sentenza del 22 marzo 2018, *De Capitani/Parlamento europeo*, T-540/15, EU:T:2018:167, punto 84.
[127] Ibidem, punto 112.

(CE) n. 1049/2001, essendo suscettibile di prevalere su talune delle eccezioni che giustificano il rifiuto di concedere accesso ai documenti richiesti[128].

In tale contesto, il Tribunale ha ricordato che spetta a chi chiede l'accesso stabilire l'esistenza dell'interesse pubblico prevalente[129]. Tutti i rilievi a tale proposito devono essere formulati dal richiedente al più tardi nella fase di conferma (prima dell'adozione da parte dell'istituzione della decisione di conferma). Durante la fase giudiziaria non è possibile avvalersi di argomentazioni nuove[130].

Inoltre, il richiedente che adduce un innegabile interesse pubblico prevalente deve altresì dimostrare in che modo la divulgazione dei documenti richiesti contribuirebbe alla tutela di tale interesse nel caso di specie[131].

Il Tribunale ha inoltre riaffermato che considerazioni generali quali l'interesse di rafforzare la fiducia dei cittadini nei confronti delle loro istituzioni governative[132] o il diritto del pubblico di essere informato sul lavoro delle istituzioni[133] non possono, di per sé, giustificare l'esistenza di un interesse pubblico prevalente. Ciò è particolarmente vero nei settori nei quali l'istituzione pubblica regolarmente comunicati stampa[134].

Ciò nonostante il Tribunale ha riconosciuto che i richiedenti possono invocare il principio di trasparenza per dimostrare l'esistenza di un interesse pubblico prevalente, a condizione che dimostrino in che modo esso abbia, nel caso di specie, una rilevanza particolare[135].

Secondo la giurisprudenza consolidata, il principio di trasparenza non ha tuttavia il medesimo peso a seconda che il documento richiesto si riferisca a un settore legislativo o amministrativo di attività dell'istituzione[136].

Il Tribunale ha inoltre ribadito che il concetto di "interesse pubblico prevalente" ha natura oggettiva e generale. Di conseguenza, qualsiasi interesse che i richiedenti possano avere nel produrre prove documentali dinanzi a un tribunale nazionale non rappresenta un interesse pubblico prevalente ai sensi del regolamento. Tale interesse costituisce un

[128] Ossia le eccezioni previste dall'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

[129] Cfr. sentenza del 7 febbraio 2018, *Access Info Europe/Commissione europea*, T-852/16, EU:T:2018:71, punto 97, e sentenza del 27 febbraio 2018, *CEE Bankwatch Network/Commissione europea*, T-307/16, EU:T:2018:97, punto 127.

[130] Cfr. sentenza del 27 febbraio 2018, *CEE Bankwatch Network/Commissione europea*, T-307/16, EU:T:2018:97, punto 133.

[131] Sentenza del 9 ottobre 2018, *Éva Erdősi Galcsikné/Commissione europea*, T-632/17, EU:T:2018:664, punti 44-45.

[132] Sentenza dell'11 dicembre 2018, *Arca Capital Bohemia a.s./Commissione europea*, T-440/17, EU:T:2018:898, punto 76.

[133] Cfr. sentenza del 5 dicembre 2018, *Liam Campbell/Commissione europea*, T-312/17, EU:T:2018:876, punto 64, e sentenza del 5 dicembre 2018, *Sumner/Commissione europea*, T-152/17, EU:T:2018:875, punto 64.

[134] Cfr. sentenza del 5 dicembre 2018, *Liam Campbell/Commissione europea*, T-312/17, EU:T:2018:876, punto 64.

[135] Cfr. sentenza del 7 febbraio 2018, Access Info Europe/Commissione europea, T-852/16, EU:T:2018:71, punto 105, e sentenza del 9 ottobre 2018, *Éva Erdősi Galcsikné/Commissione europea*, T-632/17, EU:T:2018:664, punto 49.

[136] Sentenza dell'11 dicembre 2018, *Arca Capital Bohemia a.s./Commissione europea*, T-441/17, EU:T:2018:899, punto 75.

interesse privato[137]. La Commissione europea non dovrebbe essere strumentalizzata dai richiedenti, al fine di ottenere l'accesso a prove non disponibili per altre vie[138].

I richiedenti devono quindi agire in giudizio esercitando i mezzi di ricorso e adottando i metodi di assunzione delle prove ad essi riconosciuti dall'ordinamento nazionale[139]. Analogamente, anche la finalità di valutare l'attuabilità di procedimenti nazionali costituisce un interesse privato[140].

6.2.3. Chiarimenti sull'interazione del regolamento con altri strumenti

Nel 2018 il Tribunale ha inoltre affrontato la questione dell'interazione del regolamento (CE) n. 1049/2001 con altri strumenti specifici.

Innanzitutto, il Tribunale ha chiarito i rispettivi ambiti di applicazione del regolamento (CE) n. 1049/2001 e del "*regolamento sulla politica comune della pesca*"[141]. Quest'ultimo persegue un obiettivo diverso dal primo: ossia istituire un regime di controllo, di ispezione e di esecuzione per garantire l'osservanza delle norme della politica comune della pesca[142].

Poiché i due regolamenti non comportano disposizioni che prevedono espressamente la prevalenza dell'uno sull'altro, occorre garantire un'applicazione di ciascuno di tali regolamenti che sia compatibile con quella dell'altro e ne consenta quindi un'attuazione coerente[143].

Di conseguenza, qualora una domanda fondata sul regolamento n. 1049/2001 sia diretta a ottenere l'accesso a documenti che contengono dati ai sensi del regolamento sulla politica comune della pesca, le disposizioni di quest'ultimo regolamento in materia di riservatezza dei dati raccolti e scambiati nel suo ambito sono integralmente applicabili[144].

Tali disposizioni non costituiscono una legge speciale che deroga alle norme generali in materia di accesso del pubblico ai documenti previste dal regolamento n. 1049/2001, ma costituiscono piuttosto norme specifiche che garantiscono una protezione rafforzata di determinati dati[145]. Di conseguenza, il Tribunale ha confermato che il consenso preliminare dello Stato membro è una condizione fondamentale della divulgazione di dati

---

[137] Cfr. sentenza del 9 ottobre 2018, *Sárossy/Commissione europea*, T-633/17, EU:T:2018:663, punto 32.

[138] Cfr. giurisprudenza precedente: tra l'altro, la sentenza del 25 settembre 2014, *Darius Nicolai Spirlea e Mihaela Spirlea/Commissione europea*, T-306/12, EU:T:2014:816, punto 99.

[139] *Ibidem.*

[140] Cfr. sentenza del 5 dicembre 2018, *Sumner/Commissione europea*, T-152/17, EU:T:2018:875, punto 62.

[141] Regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo unionale per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 847/96, (CE) n. 2371/2002, (CE) n. 811/2004, (CE) n. 768/2005, (CE) n. 2115/2005, (CE) n. 2166/2005, (CE) n. 388/2006, (CE) n. 509/2007, (CE) n. 676/2007, (CE) n. 1098/2007, (CE) n. 1300/2008, (CE) n. 1342/2008 e che abroga i regolamenti (CEE) n. 2847/93, (CE) n. 1627/94 e (CE) n. 1966/2006 (GU L 343 del 22.12.2009, pag. 1), (in appresso il "regolamento sulla politica comune della pesca").

[142] Cfr. sentenza del 3 maggio 2018, *Repubblica di Malta/Commissione europea*, T-653/16, EU:T:2018:241, punto 136.

[143] Ibidem, punti 137 e 140.

[144] Ibidem, punto 142.

[145] Ibidem, punto 139.

provenienti da uno Stato membro nel contesto del regolamento sulla politica comune della pesca[146].

In secondo luogo, il Tribunale ha chiarito l'interazione tra il regolamento (CE) n. 1049/2001 e il *regolamento di Aarhus*[147]. Quest'ultimo introduce nel sistema generale di accesso del pubblico ai documenti norme dettagliate relative all'accesso a informazioni ambientali. Il Tribunale ha confermato a tale riguardo che il regolamento di Aarhus, destinato ad applicare alle istituzioni e agli organi dell'Unione europea le disposizioni della convenzione di Aarhus, non si applica nel quadro della Comunità europea per l'energia atomica[148].

La conclusione del Tribunale si basava, tra l'altro, sul titolo del regolamento di Aarhus che rimanda, in modo specifico, "alle istituzioni e agli organi comunitari", senza prevedere la sua applicazione ad altre entità, ad esempio a istituzioni o organi della Comunità europea dell'energia atomica, e sul suo preambolo che rimanda soltanto al trattato CE[149]. Infatti, gli atti adottati in applicazione del trattato CEEA non sono necessariamente soggetti agli obblighi applicabili nell'ambito dell'Unione europea, dato che la Comunità europea dell'energia atomica e la Comunità europea, divenuta l'Unione, sono organizzazioni diverse istituite da trattati distinti e dotate di personalità giuridiche distinte[150].

Inoltre, il Tribunale ha sottolineato che il regolamento di Aarhus non ha alcuna incidenza sull'applicabilità di una presunzione generale di riservatezza nel quadro di un'indagine[151]. Tale strumento non impone nemmeno l'obbligo di interpretare in modo restrittivo le motivazioni del rifiuto dell'accesso menzionate nell'eccezione concernente le indagini prevista dal regolamento (CE) n. 1049/2001, in relazione a documenti contenenti informazioni riguardanti emissioni nell'ambiente[152].

Inoltre, il Tribunale si è soffermato sulla definizione della portata della nozione di "informazioni riguardanti emissioni nell'ambiente" ai sensi del regolamento di Aarhus[153]. Tale nozione è al centro di un diritto di accesso rafforzato, nella misura in cui innesca la presunzione di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione (ad eccezione dei documenti relativi a indagini e, in particolare, a infrazioni)[154].

---

[146] Ibidem, punti 150, 162 e 173.

[147] Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 264 del 25.9.2006, pag. 13), (in appresso il "regolamento di Aarhus").

[148] Cfr. sentenza del 27 febbraio 2018, *CEE Bankwatch Network/Commissione europea*, T-307/16, EU:T:2018:97, punti 48-50.

[149] Ibidem, punto 50.

[150] Ibidem, punto 47.

[151] Cfr. sentenza del 4 ottobre 2018, *Daimler AG/Commissione europea*, T-128/14, EU:T:2018:643, punti 104-105.

[152] Ibidem, punti 99-103.

[153] Cfr. articolo 6, paragrafo 1, del regolamento di Aarhus.

[154] *Ibidem.*

Di conseguenza, il concetto di "informazioni riguardanti emissioni nell'ambiente" non comprende tutte le informazioni che presentano un legame con le emissioni nell'ambiente[155].

Di conseguenza, informazioni sulla quantità di emissioni di CO_2 per tonnellata di prodotti fabbricati, pur avendo un legame con le emissioni nell'ambiente, non si configurano di per sé come "informazioni riguardanti emissioni nell'ambiente" ai sensi del regolamento di Aarhus.

Tale informazione sull'efficienza in termini di emissioni di carbonio non è stata considerata un'informazione concernente le emissioni nell'ambiente in quanto non consente al pubblico di conoscere la quantità totale effettivamente rilasciata (o sufficientemente prevedibile) nell'ambiente da un impianto specifico o la composizione chimica o l'ubicazione geografica di tali emissioni[156].

Analogamente, le informazioni concernenti l'approvazione di una sostanza attiva in taluni prodotti valutati a livello UE non riguardano necessariamente emissioni il cui rilascio nell'ambiente è prevedibile. L'utilizzo, le condizioni di applicazione e la composizione dei prodotti autorizzati da uno Stato membro nel proprio territorio possono essere molto diversi. Pertanto tali dati sono esclusi dalla nozione di "informazioni riguardanti emissioni nell'ambiente" ai sensi del regolamento di Aarhus[157].

Analogamente, i documenti che riflettono opinioni, valutazioni e proposte di costruttori di automobili in relazione alla disponibilità di una data sostanza non costituiscono, in quanto tali, informazioni riguardanti le emissioni nell'ambiente ai sensi del regolamento di Aarhus[158]. Ciò vale in particolare quando tali documenti non precisano la portata e il periodo di tempo dell'utilizzo della sostanza o in che modo quest'ultima potrebbe contribuire ad aumentare il rischio di emissioni nell'ambiente[159].

In conclusione, la Commissione europea ha seguito con attenzione gli sviluppi della giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'Unione europea e ha preso nota di tutti i chiarimenti di cui sopra forniti nel 2018. In particolare, l'istituzione si è adoperata per adeguare la propria prassi amministrativa al fine di rispettare tale giurisprudenza laddove necessario. A tal fine, come negli anni precedenti, il segretariato generale ha organizzato regolarmente, in collaborazione con il servizio giuridico, seminari per aggiornare il personale della Commissione europea sui recenti sviluppi importanti della giurisprudenza in materia di accesso ai documenti.

6.3. Cause pendenti[160]

Nel 2018 sono state avviate dinanzi al Tribunale ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001[161] 11 nuove cause che coinvolgono la Commissione europea.

[155] Cfr. sentenza del 12 dicembre 2018, *Deutsche Umwelthilfe eV/Commissione europea*, T-498/14, EU:T:2018:913, punto 113.
[156] Cfr. sentenza dell'11 luglio 2018, *Rogesa/Commissione europea*, T-643/17, EU:T:2018:423, punti 102-106, attualmente oggetto di ricorso.
[157] Cfr. sentenza del 21 novembre 2018, *Stichting Greenpeace Nederland e Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Commissione europea*, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, punto 90.
[158] Cfr. sentenza del 12 dicembre 2018, *Deutsche Umwelthilfe eV/Commissione europea*, T-498/14, EU:T:2018:913, punto 111.
[159] *Ibidem.*
[160] Al 31 dicembre 2018.

Parallelamente, sono stati proposti cinque nuovi ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia avverso sentenze del Tribunale, in cause nelle quali la Commissione europea costituiva una delle parti nel procedimento[162].

[161] Cause: *Umweltinstitut München/Commissione*, T-712/18; *Bronckers/Commissione*, T-746/18; *Bonnafous/Commissione*, T-646/18; *TUIfly/Commissione*, T-619/18; *Compañia de Tranvías de la Coruña/Commissione*, T-485/18; *RATP/Commissione*, T-422/18; *RATP/Commissione*, T-250/18; *Bruel/Commissione*, T-202/18; *Batchelor/Commissione*, T-85/18; *Planet/Commissione*, T-29/18; *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Commissione europea*, T-25/18.

[162] Cause *Pint/Commissione e Ungheria*, C-770/18 P (impugnazione della sentenza del Tribunale nella causa T – 634 / 17); *ClientEarth/Commissione*, C-612/18 P (impugnazione della sentenza del Tribunale nella causa T - 644/ 16); *Verein Deutsche Sprache eV/Commissione europea*, C-440/18 P (impugnazione della sentenza del Tribunale nella causa T-468/16); *Rogesa/Commissione*, C-568/18 P (impugnazione della sentenza del Tribunale nella causa T-643/13); *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Commissione*, C-560/18 P (impugnazione della sentenza del Tribunale nella causa T-514/15).

CONCLUSIONI

Nel 2018 il diritto di accesso ai documenti su richiesta, secondo quanto previsto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dai trattati e dal regolamento (CE) n. 1049/2001, ha continuato a svolgere un ruolo importante nell'attuazione da parte della Commissione europea dei suoi impegni in materia di trasparenza.

Le basse percentuali di procedimenti avviati e di sentenze di annullamento pronunciate nei confronti delle sue decisioni in tale contesto sembrano attestare che, in generale, la Commissione europea trova il giusto punto di equilibrio tra il diritto di accesso e gli altri interessi pubblici o privati tutelati dalle eccezioni previste dal regolamento (CE) n. 1049/2001.

La Commissione europea rimane di gran lunga l'istituzione dell'UE che tratta il maggior numero di domande di accesso ai documenti ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001. Nel 2018 ha registrato il più alto numero di richieste dall'entrata in vigore del regolamento nel 2001, avendo ricevuto non meno di 6 912 domande iniziali. La maggior parte di tali domande riguardava ciascuna una serie di documenti, se non interi fascicoli.

Da un lato, tale aumento del numero di domande e la complessità di queste ultime hanno comportato sempre più spesso la difficile sfida per l'istituzione di conciliare il principio di trasparenza con quello di equilibrio ed efficienza nella definizione delle politiche.

Dall'altro lato, ha innegabilmente determinato la messa a disposizione del pubblico di un numero elevato di documenti, fatte salve alcune eccezioni. I documenti divulgati sono andati a integrare la notevole quantità di informazioni e documenti già disponibile tramite il sito web della Commissione europea grazie alla politica dell'istituzione di aumentare costantemente la pubblicazione proattiva e il fermo impegno a favore della trasparenza.

La Commissione europea accoglie con favore questo crescente interesse pubblico generale generato dalle sue attività e intraprende sempre nuove iniziative volte a sviluppare in maniera proattiva la trasparenza dei suoi processi decisionali.

Nel 2018 questo approccio è stato esemplificato, in particolare, dall'entrata in vigore del nuovo codice di condotta per i membri della Commissione europea e del regolamento sulla protezione dei dati personali, ma anche dal livello senza precedenti di trasparenza nel quadro dei delicati negoziati concernenti la Brexit.

Infine, ma non meno importante, nel 2018 la Commissione europea ha dovuto affrontare sempre più spesso una nuova sfida pervasiva alla trasparenza, ossia la disinformazione online. La disinformazione è l'antitesi della trasparenza. L'istituzione si è quindi impegnata nei confronti di tutte le parti interessate a definire un piano d'azione chiaro, completo e di ampio respiro[163] con l'obiettivo di arrestarne la diffusione e le ripercussioni in Europa, in maniera da garantire la protezione dei valori e dei sistemi democratici europei.

[163] Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Piano d'azione contro la disinformazione, JOIN(2018) 36, del 5 dicembre 2018, reperibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/action-plan-against-disinformation.